Бобр 6135
51

ПОЛИЦЕЙСКОЕ ПРАВО

СОЧИНЕНІЕ

И. Е. АНДРЕЕВСКАГО

ОРДИНАРНАГО ПРОФЕССОРА С.-ПЕТЕРБУРГСКАГО УНИВЕРСИТЕТА.

ТОМЪ ПЕРВЫЙ.

ВВЕДЕНІЕ и ЧАСТЬ I, ПОЛИЦІЯ БЕЗОПАСНОСТИ.

ИЗДАНІЕ ВТОРОЕ, ИСПРАВЛЕННОЕ И ДОПОЛНЕННОЕ.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Типографія В. В. Пратцъ, на углу Казанской и Демидова пер., № 27—5.

1874.

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА
428642

428642
5 X 1917

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Первое изданіе этого тома (1871 г.), кромѣ весьма лестныхъ для меня отзывовъ со стороны почтенныхъ редакцій двухъ спеціальныхъ журналовъ, Архива Судебной Медицины и Судебнаго Вѣстника, и коротенькаго отчета г. Носа (Бесѣда, 1871, IV), негодующаго на легкомысленную, по его мнѣнію, сдержанность моего сочиненія, вызвало замѣчанія со стороны профессора полицейскаго права Московскаго университета, г. *Лешкова*. Сначала въ Бесѣдѣ (1871, IV), а потомъ по поводу 2-го тома полицейскаго права, въ Юридическомъ Вѣстникѣ (1873, кн. 5 и 6) г. Лешковъ удостоилъ мое сочиненіе разбора. Во второй рецензіи онъ перепечатываетъ все существенное изъ первой своей рецензіи, имѣя въ виду тѣхъ читателей, которымъ не попадалась его рецензія въ руки, и которые могутъ требовать, чтобы споръ былъ начатъ снова. — Какъ ни лестно для меня вниманіе г. Лешкова къ моей книгѣ, но къ сожалѣнію я не могъ и теперь воспользоваться ниоднимъ изъ его замѣчаній. Всѣ возраженія г. проферссора полицейскаго права *Лешкова* вытекаютъ изъ того, что онъ не признаетъ науки полицейскаго права. Я вполнѣ понимаю трагическое его положеніе: занимать каѳедру полицейскаго права и не признавать этой науки. Отсюда уже логически вытекаетъ, что все, касающееся полицейскаго права, а потому и мое сочиненіе, представляется почтенному профессору невозможнымъ. Всѣ его замѣчанія строятся на главномъ

его недоумѣніи, зачѣмъ я излагаю полицейское право, а не общественное, которое онъ желалъ бы найти въ моей книгѣ. Но я и неимѣлъ намѣренія писать общественнаго права. Изученіе общества дѣлаетъ большіе успѣхи и слагаются элементы той науки, которая въ будущемъ, можетъ быть, и будетъ носить названіе общественнаго права, но содержаніе которой вѣроятно не будетъ совпадать съ тѣмъ представленіемъ, которое создаетъ себѣ объ общественномъ правѣ почтенный профессоръ.

Приступая ко второму изданію полицейскаго права, я перебралъ всѣ замѣчанія г. Лешкова для провѣрки моихъ коренныхъ основаній, и остаюсь имъ вѣрнымъ. Такимъ образомъ я сохранилъ во второмъ изданіи всѣ главныя положенія, равно и прежнюю систему. Многіе промахи, попавшіе въ первое изданіе, здѣсь исправлены, и значительно измѣнены и пополнены отдѣльныя части, сообразно съ тѣми перемѣнами, которыя появились въ положительныхъ законодательствахъ.

И. А.

28 Іюля 1874 г.

ПРЕДИСЛОВІЕ

къ первому изданію.

Стремленія къ созданію надлежащихъ условій безопасности и благосостоянія, съ успѣхомъ осуществляемыя обществомъ въ XIX ст., облегчили и вмѣстѣ измѣнили функцію правительственной дѣятельности. Правительства, бравшія на себя (въ XVIII ст.) невозможныя для нихъ задачи благодѣтельствованія народа, создававшія такъ называемыя *полицейскія государства*, съ обширными полицейскими законоположеніями, мало по малу въ XIX ст. пришли къ убѣжденію въ невыполнимости такого призыва. Множество вопросовъ и дѣлъ, разрѣшеніе которыхъ оказалось не по силамъ правительству, съ успѣхомъ стало отправлять общество. Прежнее полицейское государство утратило свое значеніе. Измѣнилось значеніе и полицейской дѣятельности государства. Она раздѣлилась между дѣятельностію общества и правительства. Измѣнилось и самое содержаніе законодательсгва, называемаго полицейскимъ. Совершенно преобразовалась и та наука, которая имѣетъ цѣлію разъяснить полицейскую дѣятельность государства, эту совокупную дѣятельность общества и правительства, основывающуюся на положительныхъ законахъ страны. Эта наука, почерпающая свои истины изъ философской науки (науки полиціи) и заключающаяся въ анализѣ положительнаго полицейскаго законодательства, носитъ

названіе *полицейскаго права*, не всѣми за нею признаваемое, но уже получившее права гражданства вслѣдствіе громадной литературы, посвященной ея разработкѣ подъ этимъ именно названіемъ.

Представить въ видѣ систематическаго цѣлаго начала этой науки, какъ анализъ главнѣйшихъ положительныхъ полицейскихъ западно-европейскихъ законодательствъ, а особенно отечественнаго, составляетъ задачу настоящаго сочиненія.

Русское общество, призванное новѣйшими великими реформами къ самостоятельной полицейской дѣятельности, уже успѣло нетолько поставить новые совершенно вопросы, но и направить надлежащее ихъ разрѣшеніе. Немного лѣтъ дѣйствующія земскія собранія представляютъ многіе труды, мало еще разсмотрѣнные. Изучить эту полицейскую дѣятельность общества рядомъ съ полицейскою дѣятельностію правительства, и разъяснить начала, связывающія въ самомъ законодательствѣ эти двѣ вѣтви органически, было задачею моего труда. При этомъ считаю долгомъ принести глубочайшую признательность земскимъ управамъ, большинство которыхъ доставили петербургскому университету постановленія всѣхъ своихъ собраній. Эти постановленія — матеріялъ, безъ котораго невозможно изученіе русскаго полицейскаго права. Если однимъ сближеніемъ положеній, которыхъ держались наши земскія собранія по важнѣйшимъ изъ современныхъ полицейскихъ дѣлъ, мой трудъ будетъ служить облегченіемъ для сравнительнаго изученія земскаго дѣла, то часть моихъ цѣлей будетъ достигнута.

Но желая моею книгою прежде всего оказать пособіе моимъ слушателямъ и избавить ихъ отъ скучной необходимости записывать все на лекціяхъ, я долженъ былъ въ разсмотрѣніи каждаго изъ вопросовъ, въ высшей степени интересныхъ и въ настоящее время, при нача-

лѣ земскаго дѣла требующихъ болѣе подробнаго разсмотрѣнія, держаться предѣловъ учебника. Разсматривая каждый вопросъ сравнительно по разнымъ положительнымъ законодательствамъ, и останавливаясь съ большими подробностями на русскомъ правѣ, иногда съ подробными историческими разъясненіями по тѣмъ вопросамъ, которые, какъ мнѣ казалось, безъ такого историческаго изученія не будутъ ясны, я вездѣ указывалъ нетолько источники, но и важнѣйшія сочиненія. Уже почти вся книга была напечатана, когда вышелъ второй томъ сочиненія князя *А. Васильчикова*, О самоуправленіи, въ которомъ разсматриваются нѣкоторые вопросы, входящіе и въ содержаніе моего сочиненія, а именно призрѣніе бѣдныхъ, народное продовольствіе и народное здравіе. Не считаю удобнымъ здѣсь разбирать этого сочиненія: прекрасный трудъ князя Васильчикова не нуждается въ похвалахъ. Я буду имѣть случай коснуться этого сочиненія во второмъ томѣ, въ вопросѣ о народномъ образованіи.

Находя въ условіяхъ безопасности и благосостоянія органическую связь, дающую возможность оба рода этихъ условій объяснить одними и тѣми же коренными законами науки полиціи, я излагаю полицейское право въ двухъ частяхъ: въ первой, помѣщенной въ этомъ томѣ, излагается *полиція безопасности*, во второй, которая составитъ содержаніе втораго тома, будетъ изложена *полиція благосостоянія*. Въ этой второй части будетъ разсмотрѣна государственная (общественная и правительственная) полицейская дѣятельность, направляемая къ обезпеченію условій, при которыхъ можетъ выгодно развиваться какъ духовное, такъ и матеріяльное благосостояніе.

Исторія полиціи, какъ государственной дѣятельности, такъ и органовъ полицейскихъ въ обширномъ смы-

слѣ. равно и органовъ исполнительной полиціи, разсмотрѣнная въ связи съ исторіею науки полиціи, помѣщена въ введеніи. Какъ исторія полиціи и науки полиціи составляетъ предметъ особыхъ лекцій, читаемыхъ мною спеціально для слушателей разряда административныхъ наукъ, то въ введеніи она помѣщена въ видѣ краткаго очерка, могущаго служить руководствомъ для моихъ слушателей. Необходимыя пополненія и разъясненія составляютъ предметъ этихъ лекцій.

Поправки нѣкоторыхъ неточностей, вкравшихся въ этотъ томъ, равно необходимыя дополненія тѣхъ перемѣнъ, которыя во время печатанія книги явились, какъ въ западно-европейскихъ законодательствахъ, такъ и въ русскомъ, будутъ помѣщены въ концѣ втораго тома, который, предполагаю, будетъ изданъ въ концѣ 1871 или началѣ 1872 года.

И. А.

С.-Петербургъ.
24 Декабря 1870 г.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

	§§	стр.
Предисловіе.		
ВВЕДЕНІЕ.		
I. *Понятіе полицейскаго права* . . . . . Объясненіе полицейской дѣятельности государства и полицейской дѣятельности правительства. Опредѣленія полиціи. Связь полицейской дѣятельности съ судебною, финансовою, военною и дипломатическою. Существо науки полиціи и зависимость ея развитія отъ успѣховъ политической экономіи, соціологіи и политики. Существо полицейскаго права и связь его съ другими юридическими науками.	1.	1.
II. *Коренные законы науки полиціи*	7.	17.
III. *Источники полицейскаго права*	8.	21.
IV. *Исторія полиціи и науки полиціи*	9.	24.
А) *Первая ступень полицейскаго развитія государствъ.* Условія безопасности и благосостоянія въ древневосточныхъ государствахъ, Греціи и Римѣ. Политика греческихъ мыслителей. Пиѳагорейцы. Гераклитъ. Платонъ. Аристотель. Стоики.—Условія безопасности и благосостоянія у Германцевъ до XIII ст. Условія безопасности и благосостоянія въ древней Россіи . .	10.	25.
Б) *Вторая ступень полицейскаго развитія государствъ.* Англія. Община, получающая юридическую обязанность охранять миръ. Мировая полицейская юрисдикція. Королевскія полицейскія постановленія. Полицейскія постановленія великой хартіи. Винчестерскій статутъ Эдуарда I. Парламентскіе статуты, опредѣляющіе полицейскія условія. Мировые судьи.	15.	42.

	§§	стр.
Германія. Развитіе городовъ въ XIII ст. . . . . Городовые консулы. Городскія корпораціи. Вторженіе законодателей въ условія промышленности съ конца XV ст. Regimentsordnung 1495 г. Polizeiordnungen u. Landesordnungen. Постепенно создающееся понятіе о Polizeistaat. Органы исполнительной полиціи въ XVIII ст.	17.	47.
Франція. Въ исторіи états généraux главнѣйшіе моменты исторіи французской полиціи въ обширномъ смыслѣ. Ordonnance cabotienne 1413 г. Усиленіе королевской власти безъ соотвѣтствовавшаго ему улучшенія полицейскихъ условій. Должности прево, сенешаловъ, байльи и губернаторовъ. Lieutenant général de police. Причины, постепенно увеличивавшія значеніе этой должности.	18.	53.
Писатели, подвергавшіе изученію полицейскія условія. Маккіавелли. Кампанелла. Т. Моръ. Баконъ. Локкъ. Боденъ. Деламаръ. Томазій. Вольфъ. Юсти. Зонненфельсъ. Бергъ.	19.	60.
Условія безопасности и благосостоянія въ Россіи съ XV—XVIII ст. Органы исполнительной полиціи. Земскіе дворы. Объѣзжіе головы. Наказъ о градскомъ благочиніи. Писатели, подвергавшіе разсмотрѣнію полицейскія условія. Домострой Сильвестра. Крижаничъ.	20.	77.
Котошихинъ. — Полицейское законодательство Петра I. Коллегіи. Регламентъ главному магистрату. Генералъ-полиціймейстеръ въ Петербургѣ, полиціймейстерская канцелярія въ Москвѣ. Реформы Екатерины II. Учрежденіе губерній. Уставъ Благочинія.	22.	87.
	23.	93.
Полицейское законодательство Павла I. Мыслители XVIII ст. Посошковъ. Переводы иностранныхъ политическихъ сочиненій.	24.	97.
	25.	101.
B) *Третья ступень полицейскаго развитія государствъ.* Англія. Министерства и парламентскія управы, вѣдающія полицейскія дѣла въ обширномъ смыслѣ. Полицейскіе органы мѣстнаго самоуправленія. Мировые судьи и мировые съѣзды. Органы исполнительной полиціи.	26.	106.
	28.	111.
Франція. Причины, сдѣлавшія Францію государ-	29.	117.

	§§	стр.
ствомъ, по преимуществу полицейскимъ, но только со стороны формы. Существо французской централизаціи. Полицейскія министерства. Должность префекта. Органы исполнительной полиціи	30.	120.
Пруссія. Реформы 1808 и 1848 г. Различіе полицейскаго управленія въ восточной и западной Пруссіи .	33.	129.
Австрія. Различіе полицейскихъ началъ въ австрійскихъ провинціяхъ.	35.	140.
Выводъ общихъ началъ относительно существа исполнительной полиціи и способовъ ея устроенія. . . .	36.	141.
Ученая разработка полицейскихъ вопросовъ въ западноевропейской литературѣ въ XIX ст. Кантъ. Бентамъ	37.	153.
Фихте. Шеллингъ. Гегель. Краузе. Ог. Контъ. Ад. Смидтъ. Нѣмецкіе экономисты. Рау. Послѣдователи и	38.	158.
противники Ад. Смидта. Соціалисты и коммунисты.	39.	161.
С. Симонъ. Фуррье. Бабёфъ. Кабе. Овенъ. Луи-Бланъ. Прудонъ. Марксъ. Лассаль. Историческая шко-	40.	167.
ла науки права. Попытки созданія соціологіи. Представители науки полиціи. Роб. ф. Моль. Циммерманъ. Аве-Лальманъ. Ферстеманъ. Пецль. Лор. Штейнъ. Рёслеръ Батби. Шампаньи. Бешаръ.	41.	169.
Полицейскія условія Россіи въ XIX ст.	44.	182.
Высшія и центральныя государственныя установленія, вѣдающія полицейскую администрацію. Губернское управленіе. Перемѣны послѣ крестьянской реформы. Земскія учрежденія. Полицейская дѣятельность, предоставленная общинамъ сельскимъ и городскимъ. Органы исполнительной полиціи. Реформа 1862 г. Преобразованія полиціи Петербурга 1867 г. Сочиненія по наукѣ полиціи и полицейскому праву русскихъ ученыхъ. Гуляевъ. Рождественскій. Платоновъ. Лешковъ. Степановъ. Бунге	49.	206.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ. Полиція безопасности.

РАЗДѢЛЪ ПЕРВЫЙ. *Предупрежденіе опасностей, могущихъ явиться отъ злой воли человѣка*	51.	215.
Необходимость мѣръ для предупрежденія этого		

	§§	стр.
рода опасностей. Возможность таковыхъ мѣръ. Существо этихъ мѣръ, какъ полицейскихъ.		
Глава I. *Предупрежденіе опасностей, могущихъ явиться какъ для отдѣльнаго гражданина, такъ и для цѣлаго общества и государства.*		
1) *Наблюденіе за союзнымъ строемъ, обществами и ассоціаціями*	54.	221.
Общества и ассоціаціи, какъ необходимое условіе современной жизни, обезпечивающее возможность полицейской дѣятельности общества. Существо правительственнаго надзора. Различіе постановленій европейскихъ законодательствъ.		
2) *Наблюденіе за сборищама народа*	57.	229.
Различіе полицейскаго надзора поотношенію къ обыкновеннымъ сборищамъ и къ сборищамъ по цѣлямъ политическимъ.		
3) *Наблюденіе за путешествующими*	59.	235.
Невыгоды паспортной системы. Исторія паспортовъ въ различныхъ государствахъ и нынѣ дѣйствующія узаконенія о паспортахъ въ Россіи.		
4) *Предупрежденіе опасностей, могущихъ произойти отъ устнаго слова, письма и печати* . . .	63.	254.
Существо предупредительной цензуры. Причины, по которымъ всѣ государства отказались отъ предупредительной цензуры и замѣнили ее, такъ называемою, карательною. Существо цензуры карательной. Исторія цензуры въ Россіи. Правила 6 апрѣла 1865 года.		
Глава II. *Предупрежденіе опасностей, могущихъ грозить правительству*	67.	273.
I. *Предупрежденіе возстаній и возмущеній.*		
II. *Предупрежденіе измѣны*	69.	281.
III. *Предупрежденіе расхищенія государственной собственности.*	70.	283.
Глава III. *Предупрежденіе опасностей, могущихъ явиться для отдѣльнаго гражданина*	71.	284.
I. *Мѣры полицейскія по отношенію къ классу воровъ и мошенниковъ.*	72.	284.
Необходимость для полиціи изучить физіологію класса мошенниковъ. Предупрежденіе мошен-		

	§§	стр.
ничества обезпечивается какъ улучшеніемъ соціяльныхъ условій бѣднаго класса, такъ и принятіемъ надлежащихъ предосторожностей.		
II. *Предупрежденіе опасностей, грозящихъ отдѣльному благу гражданина.*		
1) *Мѣры, принимаемыя для предупрежденія опасностей, грозящихъ жизни и здоровью лица.* . .	74.	291.
1) Средства, которыя могутъ быть приняты для защиты лица отъ преслѣдованій толпы. 2) Предупрежденіе поединка. 3) Предупрежденіе дракъ и ссоръ, особенно при сборищахъ народа. 4) Предупрежденіе опасностей при обществен. представленіяхъ. 5) Воспрещеніе устроивать опасные для жизни заборы и изгороди. 6) Предупрежденіе оскопленія.	75. 76.	292. 298.
2) *Мѣры, принимаемыя для предупрежденія опасностей, могущихъ грозить свободѣ лица* Предупрежденіе самовольной вербовки въ военную службу, насильственнаго выселенія изъ государства, неправильнаго заключенія въ домы умалишенныхъ, захвата женщинъ въ домы терпимости.	77.	300.
3) *Мѣры, принимаемыя для предупрежденія опасностей, могущихъ грозить имуществу лица* Предупрежденіе уничтоженія полевыхъ произведеній, фруктовъ и овощей. Предупрежденіе самовольныхъ лѣсныхъ порубокъ. Предупрежденіе расхищенія собственности во время отсутствія хозяина.	78.	302.
РАЗДѢЛЪ II. *Предупрежденіе и удаленіе опасностей, независящихъ прямо отъ человѣческой воли* . .	79.	304.
Глава I. *Предупрежденіе и удаленіе опасностей, могущихъ явиться отъ ненадлежащаго (слишкомъ большаго или слишкомъ малаго) количества народонаселенія*	80.	304.
Отношеніе количества народа къ условіямъ благосостоянія и безопасности. Законъ народонаселенія не разъясненъ еще полит. экономіею. Мальтусъ. Кэри. Моль. Герстнеръ. Л.		

	§§	стр.
Штейнъ. — Способы собранія данныхъ о количествѣ и движеніи народонаселенія и о средствахъ продовольствія. Мѣры полицейскія, направляемыя къ обезпеченію условій, содѣйствующихъ увеличенію и уменьшенію народонаселенія.		
Глава II. *Предупрежденіе и удаленіе опасностей, могущихъ грозить жизни и здоровью человѣка* . .	86	332.
Отдѣленіе I. *Мѣры, для предупрежденія и излеченія болѣзней*	87.	332.
Историческій очеркъ медицинской полиціи. Нынѣ существующіе медикополицейскіе органы.		
I. *Мѣры, принимаемыя для предупрежденія болѣзней*	89.	342.
1) Предупрежденіе наслѣдственныхъ болѣзней. .	90.	343.
2) Предупрежденіе болѣзней для затачаго и при	91.	344.
рожденіи. 3) Предупрежденіе ихъ отъ дурнаго	92.	346.
вскормленія и воспитанія. 4) Охраненіе чистоты воздуха. Обезпеченіе здороваго мѣстоположенія. Удаленіе тѣсноты жилищъ. Охраненіе чистоты и опрятности. Воспрещеніе отправлять	95.	352.
въ центрахъ населенія вредящіе чистотѣ воздуха промыслы. Надлежащее устроеніе кладбищъ.	99.	369.
5) Охраненіе безвредности жизненныхъ припасовъ. 6) Надзоръ за продажею ядовитыхъ и	102.	368.
сильно дѣйствующихъ веществъ. 7) Мѣры для	103.	372.
предупрежденія повальныхъ болѣзней. Общія мѣры относительно всякаго рода повальныхъ болѣзней. Особенныя мѣры для предупрежденія сифилиса, натуральной оспы, чумы и желтой горячки и пр.	104.	374.
	111.	396.
II. *Мѣры, принимаемыя для излеченія болѣзней*	114.	405.
1) *Мѣры къ доставленію личныхъ средствъ для леченія — врачей, фельдшеровъ и повивальныхъ бабокъ*	115.	405.
Заботы о доставленіи возможности получать надлежащее медицинское образованіе. Медицинскіе факультеты. Фельдшерскія школы. Повивальные		

	§§	стр.
институты. Наблюденіе, чтобы леченіемъ не занимались лица, неполучившія надлежащихъ медицинскихъ свѣдѣній. Заботы о надлежащемъ распредѣленіи врачей. Надзоръ за дѣятельностію врачей	116. 118.	408. 412.
2) *Мѣры къ доставленію матеріяльныхъ средствъ для леченія*	119.	414.
а) Аптеки: б) Минеральныя воды. в) Больницы	122.	422.
Отдѣленіе II. *Мѣры для охраненія жизни и здоровья гражданъ отъ различныхъ несчастныхъ случаевъ*	126.	433.
I) *Наблюденіе за принятіемъ надлежащихъ предосторожностей при постройкѣ зданій.* Существо строительной полиціи и нынѣшніе ея органы.	127.	434.
II) *Наблюденіе за освѣщеніемъ улицъ*	129.	443.
III) *Предупрежденіе неосторожностей со стороны частныхъ лицъ.* IV) *Предупрежденіе опасностей, могущихъ грозить отъ животныхъ*	130.	445.
Глава III. *Мѣры для обезпеченія народнаго продовольствія и предупрежденія голода.*	131.	447.
Различные роды и виды дороговизны, и опасности, возбуждаемыя каждымъ изъ видовъ дороговизны. Мѣры, принимаемыя для предупрежденія и удаленія дороговизны. 1) Развитіе хлѣбной торговли.	134.	456.
2) Устроеніе запасныхъ хлѣбныхъ магазиновъ.	135.	459.
3) Денежные продовольственные капиталы. 4) Содѣйствіе къ отысканію заработковъ для нуждающихся.	136.	463.
5) Собираніе пожертвованій. — Необходимость всѣ эти мѣры связать въ одно органическое цѣлое.	137. 138.	464. 465.
Глава IV. *Мѣры для призрѣнія бѣдныхъ и предупрежденія нищеты.*	146.	491.
Необходимость различенія понятій бѣдности и нищеты. Возможность соединенія трехъ видовъ благотворительности, частной, общественной и правительственной, въ одно органическое цѣлое.		
Историческое разсмотрѣніе вопроса призрѣнія бѣдныхъ. Древній міръ и средніе вѣка. При-	147.	496.

	§§	стр.
зрѣніе бѣдныхъ въ Россіи до конца XVII ст. Законоположенія о призрѣніи бѣдныхъ до XIX ст. въ Англіи, Франціи и Германіи. Призрѣніе бѣдныхъ въ Россіи съ начала XVIII ст. Нынѣшнеее положеніе дѣла призрѣнія бѣдныхъ: въ Англіи, Франціи, Пруссіи и Австріи. Администрація дѣлами общественнаго призрѣнія бѣдныхъ въ Россіи	152.	512.
	155.	524.
I. *Предупрежденіе бѣдности.*	156.	537.
1) Удаленіе причинъ бѣдности, проистекающихъ отъ самого человѣка. а) Праздность. Принудительные работные домы. б) Расточительность. Ограниченіе въ правахъ лицъ, признанныхъ судомъ за расточителей. Опека надъ расточителями. в) Заключеніе раннихъ необдуманныхъ браковъ. г) Спекуляціи.	158.	542.
2) *Удаленіе причинъ бѣдности случайныхъ, независящихъ отъ воли человѣка.* а) *Недостатокъ труда.* Причины, создающія эту опасность и средства ея удаленія. Рабочія ассоціаціи. Общественныя работы. Учрежденіе посредничества между ненаходящими труда и ищущими работниковъ. Работные домы. Выселеніе рабочихъ въ колоніи.	161.	547
	162.	549.
б) *Неспособность къ труду.* Причины. Средства помощи. Общества взаимнаго застрахованія. Сберегательныя кассы. Общества взаимнаго вспомоществованія.	163.	554.
в) *Недостатокъ кредита.* Борьба съ ростовщиками. Monts-de-piété. Кредитныя ассоціаціи.	165.	567.
II. *Пособіе бѣднымъ.*	167.	577.
1) *Призрѣніе бѣдныхъ.* Системы пособія бѣднымъ на дому и въ общественныхъ установленіяхъ. Способы устроенія богадѣленъ.		
2) *Призрѣніе дѣтей.* а) Оказаніе пособія бѣднымъ родителямъ въ дѣлѣ воспитанія и образованія ихъ дѣтей.	171.	586.
б) Призрѣніе дѣтей, рожденныхъ внѣ брака и покидаемыхъ родителями. Воспитательные домы.	172.	590.
в) Призрѣніе сиротъ. Призрѣніе слѣпыхъ и глухонѣмыхъ.	174.	601.

	§§	стр.
Глава V. *Мѣры для удаленія опасностей, грозящихъ истребленіемъ имуществу*	176.	606.
I. *Удаленіе опасностей, производимыхъ пожарами.* Взаимное страхованіе, какъ средство, органически связывающее мѣры, принимаемыя для предупрежденія пожаровъ, потушенія ихъ и вознагражденія причиняемаго вреда.	177.	606.
I. *Предупрежденіе пожаровъ.* Постановленія строительнаго устава. Мѣры, принимаемыя земствомъ. Постановленія пожарнаго устава. 2) *Потушеніе пожаровъ.* 3) *Вознагражденіе вреда, пожаромъ причиняемаго.* Недостаточность выдачъ пособій отъ казны или отъ органовъ общественнаго призрѣнія бѣдныхъ. Надлежащее средство въ страхованіи. Различіе промышленнаго и взаимнаго страхованія.	178. 179. 180. 181.	608. 615. 623. 626.
II. *Удаленіе опасностей, производимыхъ наводненіемъ*	183.	640.
III. *Удаленіе опасностей отъ града.*	184.	644.
Прибавленіе къ § 63, стр. 258.		647.

ВВЕДЕНІЕ.

I. Понятіе Полицейскаго права.

§ 1.

Для жизни человѣка, развитія его способностей и возможности достиженія его человѣческихъ цѣлей необходимы извѣстныя условія; между ними главнѣйшее мѣсто занимаютъ *безопасность* и *благосостояніе*.— Условіе *безопасности* обезпечивается предупрежденіемъ и пресѣченіемъ опасностей, могущихъ грозить, какъ отъ злой воли другихъ людей, такъ и отъ силъ природы и различныхъ несчастныхъ случаевъ. Условіе *благосостоянія* достигается возможностію пріобрѣсти и пользоваться извѣстнымъ количествомъ матеріальныхъ благъ, необходимыхъ для удовлетворенія сознаваемыхъ человѣкомъ потребностей, и кромѣ того достигать извѣстнаго духовнаго развитія. Оба эти условія, — безопасности и благосостоянія, находятся въ неразрывной органической связи: всякая мѣра, содѣйствующая обезпеченію безопасности, тѣмъ самымъ содѣйствуетъ и развитію благосостоянія, и наоборотъ. Для созданія такихъ условій недостаточно отдѣльныхъ, единичныхъ силъ человѣка: необходима совокупная дѣятельность людей. Такая дѣятельность является *въ государствѣ*. Государство не только обезпечиваетъ посредствомъ закона признаваемыя за каждымъ *права*, но и *дѣйствуетъ для созданія условій безопасности и благосостоянія*. Какъ самыя силы различныхъ государствъ и одного и того же государства, въ различные періоды его жизни, весьма различны въ такой дѣятельности, то и условія безопасности и благосостоянія въ различныхъ государствахъ и въ одномъ и томъ же, въ различные моменты его жизни, должны представлять различія. Государство, въ дѣлѣ созданія такихъ условій, дѣйствуетъ въ цѣлой своей совокупности: отдѣльныя лица, въ соединеніи своихъ силъ съ другими отдѣльными лицами, въ видѣ меньшихъ или большихъ союзовъ,

отдѣльные такіе союзы, взаимно соединяясь другъ съ другомъ въ болѣе сильные общественные союзы, затѣмъ общины и правительство напрягаютъ силы для обезпеченія условій безопасности и благосостоянія. Такая совокупная дѣятельность государственныхъ элементовъ представляетъ весьма различныя степени. Исторія представляетъ государства или отдѣльные періоды жизни государства, когда въ этой работѣ дѣйствуетъ только общество, а правительство или вовсе не принимаетъ участія въ этомъ стремленіи или проявляетъ себя едва замѣтно; имѣются и такіе періоды, гдѣ всю эту работу стремится взять на себя само правительство, желая устранить или ослабить дѣятельность общества; является затѣмъ и дружное взаимно помогающее одно другому стремленіе правительства и различныхъ частей общества постоянно улучшать и развивать условія безопасности и благосостоянія. Такая дѣятельность цѣлаго государства (отдѣльныхъ лицъ, союзовъ, общества и правительства) для созданія условій безопасности и благосостоянія есть дѣятельность *полицейская* въ обширномъ смыслѣ этого слова. (Названіе происходитъ отъ греческаго слова πολιτεια образов. изъ πολις, но принималось и до сихъ поръ принимается, какъ разъяснено будетъ ниже, въ весьма многоразличныхъ значеніяхъ). Жизнь новыхъ государствъ, отличающихся отъ древнихъ, между прочимъ, и значительнѣйшимъ улучшеніемъ условій безопасности и благосостоянія, показываетъ, что дѣятельность государства для созданія этихъ условій въ высшей степени разнородна и многообразна, требуетъ самыхъ разносторонніхъ свѣдѣній и величайшихъ трудовъ, что вовсе не по силамъ одному правительству, какъ мечтали политики XVII и XVIII ст., но что много обезпечивается дѣятельностію частныхъ силъ, слагающихся въ многоразличные союзы, общества, общины. Предоставляя такую государственную полицейскую дѣятельность союзамъ частныхъ лицъ и обществъ, правительство должно имѣть точнѣйшія свѣдѣнія о дѣятельности такихъ силъ, дабы имѣть возможность вести за ними наблюденіе по двумъ цѣлямъ: вопервыхъ, чтобы дѣятельность ихъ не уклонялась отъ предположенной ими, дозволенной закономъ и правительствомъ цѣли, и нетолько бы не нарушала права частныхъ лицъ, но и не представляла невыгодъ для условій безопасности и благосостоянія; во-вторыхъ, чтобы правительство могло точно знать, на сколько дѣятельность такихъ частныхъ и общественныхъ силъ достаточна для обезпеченія условій безопасности и благосостоянія, такъ какъ само правительство должно дѣйствовать для обезпеченія этихъ усло-

вій тамъ, гдѣ частныя и общественныя силы окажутся недостаточными.—Отсюда вытекаетъ, что *полицейская дѣятельность въ тѣсномъ смыслѣ*, т. е. *полицейская дѣятельность государства, проявляемая правительствомъ, заключается въ наблюденіи за предпріятіями частныхъ лицъ, союзовъ и обществъ, имѣющими цѣлію обезпечить условія безопасности и благосостоянія, и въ принятіи съ своей стороны мѣръ для обезпеченія этихъ условій, при недостаточности для того частной и общественной дѣятельности.*

Какъ въ самомъ названіи такой дѣятельности *полицейскою*, такъ и въ разъясненіи этой дѣятельности еще далеко не установилось единогласія. Напротивъ многіе, особенно французскіе публицисты, не давая ей научной обработки, называютъ ее общимъ именемъ администраціи, иногда экономической дѣятельности (Droit administratif, législation économique, législation industrielle), разумѣя подъ полиціею только дѣятельность органовъ такъ называемой исполнительной и муниципальной полиціи. — Этому примѣру слѣдуютъ и нѣкоторые изъ германскихъ ученыхъ, между прочими и *Лоренцъ Штейнъ*, называющій эту дѣятельность innere Verwaltung и разумѣющій подъ полиціею только принудительную дѣятельность государства, обезпечивающую проведеніе государственной воли. Если дѣйствительно названіе *полицейская дѣятельность* въ указанномъ нами смыслѣ несовсѣмъ точно вслѣдствіе возможности смѣшенія съ дѣятельностію исполнительной полиціи, о которой сейчасъ будетъ сказано, то еще менѣе удовлетворительна вводимая Л. Штейномъ терминологія вслѣдствіе еще большей неопредѣленности и широты названія innere Verwaltung. — Нѣкоторые изъ нѣмецкихъ писателей, ограничивая эту дѣятельность заботами о развитіи промышленности, называютъ ее Staatswirthschaftspflege, Pflege der bürgerlichen Gesellschaft, Volkswirthschaftspolitik, Industriepolitik и т. п.

Но и признающіе за этою дѣятельностію названіе *полицейской* неодинаково объясняютъ ея содержаніе, что видно изъ весьма многоразличныхъ, (до ста) опредѣленій полиціи. (См. ихъ у *Zimmermann*, Die deutsche Polizei des neunzehnten Jahrhunderts T. I, 1848, стр. 117 и сл.; *Платонова*, Вступительныя понятія въ ученіе о благоустройствѣ и благочиніи государственномъ, Харьк. 1856, стр. 5—10). Въ развитіи этихъ опредѣленій отражаются какъ различные взгляды, являвшіеся съ $^1/_2$ XVIII ст. на государство и отношеніе его элементовъ, правительства и общества, такъ и на объемъ дѣятельности правительства въ созданіи

условій безопасности и благосостоянія. Многіе писатели XVIII ст., не уяснивъ себѣ существа полицейской дѣятельности, старались опредѣлить ее отрицательно, указывая, какія стороны государственной дѣятельности не входятъ въ полицейскую (Эйзенгутъ, Лампрехтъ). Другіе (Мозеръ, Кантъ, Зонненфельсъ, Гарль) чрезвычайно расширяли ея предѣлы, вводя въ нее и заботы о правосудіи. Нѣкоторые, къ числу которыхъ относятся и многіе новѣйшіе, ограничиваютъ ее отдѣльною какою нибудь областію—безопасностію или благосостояніемъ, или только одною какою либо частію этихъ вопросовъ (Пюттеръ, Бергъ, Фишеръ, Бекманъ). Многіе, желая разъяснить существо этой дѣятельности, опредѣляютъ ее посредствомъ описанія всѣхъ предметовъ, входящихъ въ предѣлы этой дѣятельности. Кромѣ старыхъ писателей, нѣкоторые изъ новыхъ представителей, какъ напр. *Циммерманъ* (I, 133), подвергнувъ справедливой критикѣ неточное опредѣленіе, данное Молемъ, самъ даетъ опредѣленіе полиціи посредствомъ описанія поручаемыхъ вѣдѣнію ея предметовъ.—*Роб. Ф. Моль*, въ первомъ изданіи своего сочиненія, Polizeiwissenschaft, далъ опредѣленіе нѣсколько тѣсное, напоминавшее опредѣленіе Якоба, и невполнѣ согласовавшееся съ самымъ содержаніемъ его сочиненія. Подъ полиціею онъ разумѣлъ учрежденія въ государствѣ, имѣющія цѣлію отстранять и удалять внѣшнія препятствія, стоящія на пути ко всестороннему развитію человѣкомъ его способностей и которыя собственными его силами удалены быть не могутъ. Подвергая критикѣ это опредѣленіе, справедливо замѣчали (особенно Бергъ и Циммерманъ), что это опредѣленіе, сходное съ опредѣленіемъ Якоба, представляетъ двоякую неточность и несогласіе съ сочиненіемъ Моля, гдѣ разсматриваются не только внѣшнія, но и внутреннія препятствія, человѣкомъ встрѣчаемыя, и дѣятельность полицейская представляется нетолько отрицательною—удаляющаго препятствія, но и положительною, прямо принимающею мѣры, направленныя къ обезпеченію безопасности и благосостоянія. Въ послѣднемъ, третьемъ изданіи своего сочиненія Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates, *Роб. ф. Моль* нѣсколько пополнилъ прежнее опредѣленіе полиціи, но удержалъ отрицательный характеръ ея дѣятельности. Здѣсь онъ полиціею называетъ совокупность тѣхъ государственныхъ учрежденій и дѣяній, кои имѣютъ цѣлію посредствомъ проявленія государственной власти, удалять внѣшнія, не въ нарушеніяхъ правъ заключающіяся, препятствія, мѣшающія всестороннему разумному развитію силъ человѣка, и немогущія быть уничтоженными ни силами отдѣльнаго лица,

ни силами дозволеннаго союза отдѣльныхъ лицъ. (Die Polizei ist also: die Gesammtheit derjenigen staatlichen Anstalten und Handlungen, welche bezwecken durch Verwendung der Staatsgewalt die äusseren, nicht in Rechtsverletzungen bestehenden, Hindernisse zu entfernen, welche der allseitigen, vernünftigen Entwicklung der Menschenkräfte im Wege stehen, und welche der Einzelne oder ein erlaubter Verein von Einzelnen nicht wegzuräumen im Stande ist. I. 6). До какой степени это опредѣленіе и воззрѣніе Моля на полицейскую дѣятельность находится въ соотвѣтствіи съ его трудомъ и какое отношеніе имѣетъ къ другимъ современнымъ работамъ, постараемся показать при общей оцѣнкѣ сочиненія Моля, въ разсмотрѣніи исторіи науки полиціи, на послѣдней ея ступени.

§ 2.

Вслѣдствіе господствующей еще неопредѣленности въ объясненіяхъ существа полицейской дѣятельности, многіе, понимая подъ этою дѣятельностію такое правительственное вмѣшательство въ дѣла частныхъ лицъ и промыслы, какое присвояли себѣ правительства XVIII ст., возбудившія и въ наукѣ того времени особое понятіе государства полицейскаго (Polizeistaat), въ отличіе отъ государства, твердо опредѣляющаго и уважающаго права частныхъ лицъ (Rechtsstaat), возстаютъ противъ самой необходимости полицейской дѣятельности правительства (Напр. *Aretin*, Constit. Staatsrecht, II, 177, *Zachariä*, Vierzig Bücher vom Staate, 2-е изд. Т. III, 296; *Eisenhard*, Positives System der Volkswirthschaft, 222). Признавая существомъ такой дѣятельности произволъ и принужденіе, они опасаются за свободу лицъ. Такое воззрѣніе вытекаетъ изъ смѣшенія понятія государственной полицейской дѣятельности и тѣхъ нерѣдко встрѣчаемыхъ въ практической жизни насилія и несправедливостей со стороны органовъ исполнительной полиціи, что вовсе не вытекаетъ изъ существа полицейской дѣятельности, но напротивъ прямо ему противорѣчитъ. Органы такъ называемой *исполнительной полиціи* должны быть тѣсно связаны, какъ по системѣ ихъ устроенія, такъ по поручаемымъ имъ способамъ дѣятельности, съ общими полицейскими учрежденіями страны.

Понимая подъ полицейскою дѣятельностію государства въ тѣсномъ смыслѣ дѣятельность правительства, заключающуюся въ наблюденіи за предпріятіями частныхъ лицъ, союзовъ и обществъ, имѣющими цѣлію обезпечить условія безопасности и благосостоянія, и въ принятіи съ сво-

ей стороны мѣръ для обезпеченія этихъ условій, при недостаточности для того частной и общественной дѣятельности, мы разумѣемъ проявленіе этой дѣятельности: *вопервыхъ*, въ полицейскомъ законодательствѣ страны, опредѣляющемъ начала и положенія этой дѣятельности; *вовторыхъ*, въ полицейской администраціи, т. е. въ дѣятельности государственныхъ центральныхъ и мѣстныхъ установленій, коимъ ввѣряются опредѣленныя вѣтви полицейскаго дѣла; всѣ эти полицейскія установленія, при проявленіи своей дѣятельности, должны доставить примѣненіе полицейскому законодательству страны; всѣ ихъ распоряженія и административныя предписанія должны потому быть пополненіемъ закона, но въ предѣлахъ его; различіе способовъ возбужденія отвѣтственности администраціи въ различныхъ государствахъ, и различно понимаемое отношеніе административнаго распоряженія и предписанія къ положительному закону даютъ различныя послѣдствія относительно возможности административнаго произвола и пренебреженія правами частныхъ лицъ; *въ третьихъ*, въ дѣятельности органовъ исполнительной полиціи, являющихся необходимыми для обезпеченія дѣятельности полицейскихъ установленій и примѣненія полицейскаго закона. Полицейское законодательство, устроеніе центральныхъ и мѣстныхъ полицейскихъ установленій въ обширномъ смыслѣ, и устроеніе органовъ исполнительной полиціи должны находиться въ органической связи, строиться на однихъ и тѣхъ же началахъ. То положеніе, что органы исполнительной полиціи почти во всѣхъ государствахъ не попали еще въ органическую связь съ новыми полицейскими началами и съ устроеніемъ новыхъ государственныхъ установленій, заботящихся о созданіи безопасности и благосостоянія, но стоятъ съ ними только въ формальной, внѣшней связи, а въ дѣйствительности вытекаютъ совершенно изъ другихъ началъ и отжившей теоріи, — представляетъ объясненіе, вопервыхъ тому, что вслѣдствіе ненадлежащаго въ большинствѣ государствъ устроенія органовъ исполнительной полиціи самая государственная полицейская дѣятельность не можетъ осуществляться надлежащимъ образомъ, и вовторыхъ тому, что полицейскую дѣятельность разсматриваютъ, какъ опасность для свободы, и какъ сферу произвола.

§ 3.

Полицейская дѣятельность государства, по самому своему существу, находится въ опредѣленной, но различно сознаваемой, связи съ другими

видами государственной дѣятельности: судебною, финансовою, дипломатическою и военною.

Связь *полицейской дѣятельности съ судебною* открывается изъ того: 1) что обезпечивая условія безопасности и благосостоянія, полицейская дѣятельность предупреждаетъ множество случаевъ, подлежавшихъ бы уголовному суду: улучшеніе условій матеріяльнаго и духовнаго благосостоянія непремѣнно понижаетъ цифру преступленій и проступковъ; 2) облегчаетъ отправленіе уголовнаго правосудія по двумъ причинамъ: во-первыхъ, улучшая условія нравственнаго и умственнаго развитія массы, обезпечиваетъ для суда одно изъ главнѣйшихъ его средствъ дѣятельности — добросовѣстныхъ и развитыхъ свидѣтелей и присяжныхъ засѣдателей; вовторыхъ, посредствомъ надлежащаго устроенія органовъ исполнительной полиціи, обезпечиваетъ возможность точнаго производства уголовныхъ слѣдствій; 3) обезпечиваетъ послѣдствія уголовнаго суда: всѣ уголовныя наказанія тогда только могутъ достигнуть надлежащимъ образомъ предполагаемыхъ законодателемъ цѣлей, если имѣется надлежащая полицейская дѣятельность; 4) доставляетъ обезпеченіе и успѣху отправленія гражданскаго процесса: возможность для истца или отвѣтчика собрать требуемыя закономъ для суда доказательства опирается на существованіе полицейской дѣятельности; чѣмъ менѣе выгодны условія безопасности и благосостоянія, тѣмъ труднѣе доказывать свою правду. — Съ другой стороны, и судебная дѣятельность оказываетъ такую же помощь полицейской. Было бы излишне доказывать, что хорошее устроеніе суда, справедливаго, скораго и равнаго для всѣхъ, составляетъ уже одно изъ условій безопасности и благосостоянія. — Должно при этомъ сдѣлать замѣчаніе, что въ дѣйствительной жизни двѣ эти дѣятельности, судебная и полицейская, иногда смѣшиваются, и иногда, вмѣсто помощи, мѣшаютъ одна другой. Смѣшеніе является по двумъ причинамъ: во-первыхъ, иногда должности судебныя соединяются съ полицейскими, какъ напр. и до сихъ поръ въ Англіи въ должности мироваго судьи весьма выгодно соединяются обязанности судьи и одного изъ важнѣйшихъ полицейскихъ органовъ; вовторыхъ, иногда нѣкоторыя функціи судебныя, что бывало прежде во всѣхъ государствахъ, возлагаются на органовъ исполнительной полиціи. — Какъ дѣятельность судовъ сталкивается съ дѣятельностію органовъ исполнительной полиціи, особенно въ дѣлѣ обнаруженія преступленій и производства дознанія, то нерѣдко, вмѣсто взаимной помощи, является невыгодное столкновеніе, происходящее, какъ

отъ недостаточной точности въ опредѣленіяхъ закона, указывающаго предѣлы и способы дѣятельности, такъ и отъ недостаточныхъ познаній и опытности, а иногда и отъ недобросовѣстности самихъ дѣятелей.

Столь же близко *отношеніе полицейской дѣятельности къ финансовой*. Успѣхи финансовой дѣятельности представляются простымъ послѣдствіемъ успѣховъ полицейской дѣятельности страны. Если условія матеріяльнаго благосостоянія народа обезпечены, то имѣется возможность и финансовую систему устроить съ полнымъ успѣхомъ. При разоренномъ же положеніи самыя блестящія кредитныя операціи будутъ имѣть блескъ весьма сомнительный. Съ другой стороны, разумная финансовая администрація, удобная система налоговъ и способовъ ихъ взиманія, выгодная система монетная и т. п. служатъ важнымъ средствомъ для обезпеченія условій благосостоянія. По отношенію къ нѣкоторымъ вопросамъ дѣятельность финансовая такъ близко сталкивается съ полицейскою, что мѣры, принимаемыя для обезпеченія благосостоянія или безопасности, являются въ тоже время мѣрами финансовыми. Столкновенія такія не представляются опасными, если государственная политика съумѣетъ открыть дѣйствительный характеръ мѣры: мѣру полицейскую не будетъ разсматривать, какъ финансовую, хотя послѣдствіями ея и будетъ пользоваться для финансовыхъ выгодъ. Тѣмъ бо́льшая возможность представляется для такого способа, что во всѣхъ подобныхъ случаяхъ основы для дѣятельности финансовой и полицейской однѣ и тѣже: чѣмъ болѣе удобства представляетъ полицейская мѣра, чѣмъ дешевле представляетъ она для массы пользованіе создаваемыми ею удобствами, тѣмъ болѣе будутъ ею пользоваться, и потому тѣмъ болѣе можно извлекать изъ нея дохода. Напримѣръ промыселъ почтовый есть учрежденіе полицейское, имѣющее цѣлію обезпечить одно изъ условій народнаго благосостоянія; существо его, какъ полицейскаго учрежденія, требуетъ всѣмъ средствамъ сообщеній и сношеній доставлять какъ можно болѣе удобства, и прежде всего дешевизны; чѣмъ дешевле почтовыя сношенія, тѣмъ болѣе ими будутъ пользоваться, и тѣмъ значительнѣе можно получать доходъ. Но какъ по отношенію къ почтамъ, такъ и по отношенію ко всѣмъ подобнымъ мѣрамъ, являющимся и финансовыми и полицейскими, надобно всегда имѣть въ виду ихъ главный характеръ; если, какъ и въ почтахъ, главный характеръ — полицейскій, то ими можно пользоваться какъ финансовымъ источникомъ только до извѣстной степени: извлекать изъ нихъ столько, чтобы покрывать предпринимаемыя на нихъ издержки,

и не дѣлать такимъ образомъ изъ нихъ предмета государственнаго расхода.

Отношеніе *полицейской дѣятельности къ военной и дипломатической* прежде всего открывается изъ необходимости внѣшней безопасности, какъ условія для внутренней безопасности и благосостоянія страны. Военная дѣятельность, обезпечивающая надлежащее количество, обученіе и вооруженіе войска и военнаго флота и устроеніе крѣпостей и всякаго рода военныхъ сооруженій, имѣетъ въ виду главнымъ образомъ обезпеченіе безопасности извнѣ, хотя войсками пользуются и внутри страны для обезпеченія внутренней безопасности. При надлежащемъ устроеніи дипломатическихъ сношеній военная дѣятельность можетъ значительно сокращать свои размѣры, хотя до настоящаго времени опытъ показываетъ, что дипломатическія сношенія тогда главнымъ образомъ достигаютъ цѣли, если имѣются хорошія военныя силы. Военная дѣятельность, обезпечивающая внѣшнюю безопасность и въ крайнихъ случаяхъ внутреннюю, при значительномъ развитіи своихъ размѣровъ, представляетъ опять весьма невыгодное условіе въ полицейскомъ отношеніи: не говоря уже о значительномъ обремененіи государственнаго бюджета, чрезмѣрное, невызываемое потребностями количество войска отнимаетъ множество рукъ отъ производительнаго труда, и тѣмъ разрушаетъ множество условій, необходимыхъ для благосостоянія страны. Различныя системы, на которыхъ строится военная государственная дѣятельность, различные способы полученія военныхъ силъ, сроковъ ихъ службы и пр. даютъ по отношенію къ полицейскимъ условіямъ весьма различныя послѣдствія.

Дѣятельность дипломатическая нетолько имѣетъ въ виду обезпечить внѣшнюю безопасность посредствомъ сохраненія отношеній мира съ другими государствами, но главнымъ образомъ имѣетъ въ настоящее время задачею поставить свое государство въ такія отношенія съ другими, чтобы постоянно улучшать собственныя условія безопасности и благосостоянія. Прежнія теоріи международныхъ сношеній, строившіяся главнымъ образомъ на выкройкѣ болѣе важныхъ ролей въ политическихъ отношеніяхъ правительствъ другъ къ другу, отживаютъ свое время. Новыя стремленія государствъ постоянно развивать и улучшать условія безопасности и благосостоянія, совершенно измѣняютъ призывы дипломатической дѣятельности. Сознаваемая народами потребность соединять свои силы для взаимнаго обезпеченія условій безопасности и благосо-

стоянія ставитъ дипломатическую дѣятельность въ ближайшую связь съ полицейскою, дѣлаетъ первую ближайшею помощницею послѣдней, и вызываетъ въ будущемъ совершенно иное устроеніе администраціи дипломатическою дѣятельностію страны. До сихъ поръ требовалось, отчасти и теперь требуется отъ дипломатическихъ органовъ пышное представительство своего правительства и знаніе всѣхъ тайнъ и пружинъ политическихъ отношеній. Въ будущемъ главное вниманіе будетъ обращаемо на точное знаніе дипломатическими агентами условій безопасности и благосостоянія своего государства и средствъ доставлять имъ посредствомъ сношеній съ другими, основанныхъ на знаніи и тамошнихъ условій, все большее и большее развитіе. Тихо пролагавшіяся къ достиженію такого новаго значенія дипломатическихъ отношеній тропинки Англіею и отчасти Пруссіею, дали уже замѣтныя послѣдствія въ дѣлѣ улучшенія полицейскихъ условій этихъ государствъ.

§ 4.

Наука, подвергающая изученію истины, на которыхъ зиждется полицейская дѣятельность государства, получила въ Германіи, гдѣ къ разработкѣ ея приступили въ половинѣ XVIII ст., названіе *Науки Полиціи* (Polizeiwissenschaft). Выводя посредствомъ анализа жизненныхъ условій различныхъ обществъ и государствъ и предпринимаемыхъ мѣръ относительно улучшенія этихъ условій, общіе коренные законы полицейской государственной дѣятельности и прилагая общіе свои законы къ отдѣльнымъ вопросамъ и мѣрамъ, Наука Полиціи, какъ наука философская, имѣетъ цѣлію освѣтить каждый изъ этихъ вопросовъ надлежащимъ образомъ, связать ихъ систематически въ одно цѣлое и сообщивъ всей полицейской дѣятельности начало единства, доставить ей возможность быть предметомъ научнаго изученія.

Подвергая своему анализу имѣющуюся въ жизни органическую связь между условіями безопасности и благосостоянія, Наука Полиціи выводитъ для дѣятельности, могущей улучшать эти условія, одни общіе коренные законы; разсматривая затѣмъ причины, могущія разрушать безопасность или благосостояніе, она анализируетъ средства, которыя могутъ быть удачно принимаемы для уничтоженія такихъ причинъ, равно какъ и мѣры, которыя съ пользою могутъ быть пускаемы въ ходъ для достиженія лучшихъ условій безопасности и благосостоянія; при оцѣнкѣ каж-

даго такого средства или мѣры, она провѣряетъ ихъ добытыми ею изъ анализа самой жизни коренными своими истинами.

Родившаяся среди метафизическихъ представленій о правахъ человѣка и о государствѣ, при неясномъ пониманіи законовъ экономическихъ и соціяльныхъ и грубыхъ воззрѣніяхъ на задачи государственной политики вообще, Наука Полиціи долгое время не могла отъискать надлежащей для себя почвы, разъяснить коренныя свои истины и сознательно очертить свою орбиту. (См. ниже объ исторіи полиціи и науки полиціи). Значительнымъ препятствіемъ тому было недостаточное развитіе и отсутствіе надлежащихъ методовъ въ философскихъ наукахъ вообще, и въ частности въ философіи нравственности, религіи и права. Разъединеніе области нравственности и права, фантастическія ученія естественнаго права о юридическомъ и политическомъ строѣ, туманныя воззрѣнія на права человѣка въ государствѣ и на самое существо государства, теорія пользы, боровшаяся съ теоріею справедливости, созданіе полицейскаго государства въ отличіе отъ государства, построеннаго на справедливости,—все это создавало элементы для науки полиціи, но не доставляло сколько нибудь стойкихъ положеній, на которыя можно было бы опереть начала о мѣрахъ для созданія условій безопаспости и благосостоянія. Три родственныя науки, безъ ближайшей помощи и содѣйствія которыхъ не можетъ обойтись Наука Полиціи, явились или получили совершенно новую разработку только въ XIX ст.: *наука о законахъ экономическихъ*, наука о законахъ соціяльныхъ—*Соціологія или Обществовѣдѣніе*, и *Политика*.

Политическая экономія, подвергающая своему анализу экономическіе законы, управляющіе общественною жизнію, открывъ положенія, коими объясняются всѣ условія производства, мѣны и распредѣленія цѣнностей, открыла для всѣхъ политическихъ, государственныхъ наукъ совершенно новую область. Не смотря на шаткость многихъ положеній экономической науки, открытые и разъясненные уже ею законы освѣтили во всѣхъ государственныхъ наукахъ множество началъ, къ которымъ подходили до тѣхъ поръ только гадательно. Для науки же полиціи, для той ея части въ особенности, которая занята изученіемъ дѣятельности, могущей улучшить условія матеріяльнаго благосостоянія, политическая экономія составила готовую теорію, почему не безъ основанія нѣмецкіе экономисты Volkswirthschaftspflege называютъ теоріею полиціи: дѣйстви-

тельно для этой части науки полиціи политическая экономія подготовляетъ важнѣйшій матеріалъ.

Изученіе экономическихъ вопросовъ и законовъ, ихъ разъясняющихъ, столкнуло изслѣдователей съ другими законами, смежными съ экономическими, рядомъ съ ними управляющими общественною жизнію, — съ законами соціяльными. Имущественныя блага, пріобрѣтаемыя людьми, разъясняются по отношенію ихъ производства, мѣны и распредѣленія, законами экономическими; но вслѣдствіе всѣхъ этихъ трехъ процессовъ— производства, мѣны и распредѣленія цѣнностей, точно также какъ вслѣдствіе духовныхъ взаимныхъ интересовъ, между людьми рождаются общественныя отношенія. Порожденіе этихъ отношеній, происходящая отсюда какъ связь, такъ и зависимость одного отъ другаго, вытекающія отсюда общественныя силы, способы собиранія этихъ силъ въ опредѣленныя общественныя цѣлыя—семьи, общины, союзы, ассоціаціи, все это происходитъ по непремѣннымъ внутреннимъ законамъ общества, — законамъ соціяльнымъ. Необходимость подмѣтить и разъяснить эти законы побудила въ новѣйшее время съ новою энергіею обратиться къ изученію общества. Родившаяся наука — *Обществовѣдѣніе* (Соціологія), ежели до сихъ поръ не въ состояніи дать и такихъ относительно-точныхъ положеній, какъ политическая экономія, то тѣмъ не менѣе поставленные ею вопросы во многихъ замѣчательныхъ попыткахъ современной европейской литературы, произвели уже переворотъ какъ въ методѣ разработки государственныхъ наукъ, такъ и въ твердости ихъ положеній. — Для науки же полиціи, разъясняющей необходимость для правительства въ полицейскихъ вопросахъ выступать только тогда, когда полицейская (въ обширномъ смыслѣ этого слова) дѣятельность частныхъ лицъ и общества окажется недостаточною, обществовѣдѣніе играетъ такую же роль, какъ и политическая экономія. Съ каждымъ успѣхомъ Соціологіи истины, составляющія предметъ Науки Полиціи, будутъ дѣлаться болѣе очевидными, болѣе убѣдительными.

Къ этому надобно присоединить, что рядомъ съ разработкою политической экономіи и соціологіи, въ новѣйшее время, вслѣдствіе развитія статистическихъ работъ, какъ правительственныхъ, такъ и частныхъ, для Науки Полиціи является возможность свои положенія выводить изъ данныхъ не гадательныхъ, но уже относительно вѣрныхъ. Каждое обогащеніе статистическаго матеріала будетъ служить новымъ обезпеченіемъ разъясненія истинъ науки полиціи.

Наконецъ, въ близкомъ отношеніи степень развитія науки полиціи стоитъ къ развитію *Политики*, какъ теоріи искусствагосударственнаго управленія. Было бы безполезно доказывать, что на Политику по самой необходимости дѣйствуютъ сознаваемыя и распространяемыя начала, кои добываются политическими науками вообще, и въ особенности политическою экономіею, соціологіею и Наукою Полиціи. Послѣднюю разсматриваютъ, какъ необходимую составную часть Политики. Въ томъ отношеніи такое воззрѣніе справедливо, что уясняемыя Наукою Полиціи положенія о томъ, какъ нужно поставить правительственную дѣятельность для обезпеченія условій безопасности и благосостоянія, входятъ по необходимости въ Политику, какъ руководительныя начала. Съ другой стороны Политика, представляющая свою теорію по отношенію ко всѣмъ сторонамъ и проявленіямъ правительственной власти (нетолько по отношенію къ полицейской дѣятельности) провѣряетъ положенія, добытыя наукою полиціи, началами, добытыми другими философскими науками, сопоставляетъ ихъ, тѣмъ самымъ развиваетъ и оказываетъ Наукѣ Полиціи важную помощь.

§ 5.

Полицейская дѣятельность въ тѣсномъ смыслѣ, т. е. дѣятельность государства, проявляемая правительствомъ (§ 1) обнаруживается въ странѣ на основаніи положительныхъ полицейскихъ законовъ и тѣхъ распоряженій и предписаній, кои дѣлаются государственными установленіями для выполненія полицейскаго закона и въ предѣлахъ его. Изучить положительное полицейское законодательство, т. е. представить его систематически, съ показаніемъ обстоятельствъ и причинъ, вызывающихъ именно такіе то законы и предписанія, и разъяснить ихъ началами, представляемыми Наукою Полиціи, имѣетъ цѣлію положительная наука — *Полицейское право*. Полицейское право, подвергающее такому изученію полицейскія законодательства всѣхъ или многихъ государствъ, есть *Общеее Полицейское право*. Ограничивающееся изученіемъ полицейскаго законодательства отдѣльнаго какого либо государства составитъ *особенное Полицейское право даннаго государства*. Для того и другаго теоріею, могущею объяснить отдѣльные вопросы полицейской государственной дѣятельности, связать всѣ вопросы въ одно систематическое цѣлое, и доставить тѣмъ изложенію характеръ науки, является *Наука Полиціи*.

Выходя изъ убѣжденія, что юридико-политическія науки должны быть

излагаемы методомъ сравнительнаго историко-статистическаго изложенія, мы будемъ держаться слѣдующихъ началъ: 1) каждый вопросъ постараемся разъяснить положеніями науки полиціи; 2) затѣмъ представлять по возможности сравнительно съ разрѣшеніемъ его въ важнѣйшихъ европейскихъ государствахъ (Англіи, Франціи, Пруссіи и Австріи), останавливаясь съ подробностію (на сколько долженъ дозволять объемъ учебника) на разрѣшеніе этого вопроса въ Россіи; 3) при представленіи дѣйствующаго законодательства разъяснять его историческими указаніями, и 4) присоединять статистическія данныя тамъ, гдѣ по существу вопроса такія данныя необходимы для его разъясненія.

Системою изложенія стремимся удовлетворить требованіямъ наибольшей простоты. Какъ два вопроса, находящіеся въ органической другъ съ другомъ связи, составляютъ содержаніе полицейскаго права, то оно и излагается въ двухъ частяхъ: въ первой — *полиція безопасности*, во второй — *полиція благосостоянія*. Часть первая представляется въ двухъ раздѣлахъ: въ одномъ разсматривается предупрежденіе опасностей, могущихъ явиться отъ злой воли человѣка, въ другомъ предупрежденіе и удаленіе опасностей, независящихъ прямо отъ человѣческой воли. Часть вторая излагаетъ въ трехъ раздѣлахъ: въ первомъ излагаются мѣры, содѣйствующія духовному благосостоянію народа, въ второй—мѣры, имѣющія обезпечить условія благосостоянія матеріяльнаго, и въ третьемъ—мѣры, обезпечивающія условія благосостоянія, какъ матеріяльнаго, такъ и духовнаго.

Изъ указаннаго выше (§ 3) отношенія полицейской дѣятельности къ другимъ видамъ государственной дѣятельности открывается и связь, имѣющаяся между полицейскимъ правомъ и другими политико-юридическими науками.

Близкая связь *Полицейскаго права* съ *государственнымъ правомъ*, подвергающимъ изученію государственное устройство и государственное управленіе, объясняется тѣмъ значеніемъ, которое самое государственное устройство и государственное управленіе имѣютъ на полицейскую дѣятельность государства. Само собою понятно, какое значеніе для устроенія полицейской дѣятельности имѣютъ порядокъ и способъ составленія законовъ, начала административныхъ распоряженій и ихъ отношеніе къ положительному законодательству, политическія права, гражданамъ предоставляемыя, допущеніе ихъ къ участію въ законодательной власти и въ управленіи государственномъ и мѣстномъ, самыя формы мѣст-

наго самоуправленія, начала отвѣтственности администраціи и т. п. Словомъ всѣ вопросы, подвергаемые разсмотрѣнію въ наукѣ государственнаго права имѣютъ своимъ прямымъ послѣдствіемъ то или другое разрѣшеніе способовъ полицейской дѣятельности страны. Если взять понятіе государственнаго права въ обширномъ смыслѣ, то полицейское право будетъ его только частію. На этомъ основаніи французскіе публицисты разсматриваютъ его (Droit administratif), также и нѣкоторые нѣмецкіе писатели (Л. Штейнъ), какъ частицу государственнаго права въ обширномъ смыслѣ (Verwaltung).

Военное право, заключающее въ себѣ разсмотрѣніе положительнаго законодательства того или другаго государства о порядкѣ полученія военныхъ силъ, дизлокаціи ихъ, способовъ содержанія, устроенія военной администраціи и надзора за соблюденіемъ войсками благочинія, наконецъ устроенія и дѣятельности военныхъ судовъ, — даетъ множество объясненій условіямъ, въ которыя поставлена полицейская дѣятельность даннаго государства.

Финансовое право, подвергающее систематическому изученію положительные законы, на основаніи которыхъ проявляется финансовая дѣятельность государства, стоитъ весьма близко къ полицейскому по самому сродству этихъ двухъ дѣятельностей страны—финансовой и полицейской. Отношеніе сбора повинностей къ сбору налоговъ въ данной странѣ, принятая въ государствѣ система налоговъ и способовъ ихъ взиманія, равно взысканія недоимокъ, положеніе монетной единицы и государственнаго кредита и т. п. служатъ нерѣдко единственнымъ объясненіемъ многихъ условій народнаго благосостоянія, а вмѣстѣ и указаніемъ, какія мѣры должны быть приняты для его улучшенія.

Связь полицейскаго и *гражданскаго права* раскрывается при разсмотрѣніи того значенія, которое имѣютъ для благосостоянія, какъ матеріяльнаго, такъ и духовнаго, дѣйствующіе въ странѣ *гражданскіе законы*. Достаточно указать, что этими законами опредѣляются всѣ имущественныя отношенія и права наслѣдованія, установляемыя закономъ начала и формы для совершенія юридическихъ сдѣлокъ, вступленія въ обязательства и обезпеченія ихъ исполненія. Наука гражданскаго права, дающая всѣмъ этимъ законамъ разъясненіе, приводящая ихъ къ единству и къ основамъ научной истины, доставляетъ тѣмъ важное пособіе полицейскому праву. Особенно близко сталкивается съ полицейскимъ правомъ та часть гражданскаго права, гдѣ подвергаются разсмотрѣнію такъ

называемые особенные гражданскіе законы, — торговое и вексельное право. Въ полицейскомъ правѣ разсматриваются мѣры, могущія содѣйствовать развитію торговой промышленности, а къ такимъ мѣрамъ относятся прямо многіе вопросы, составляющіе содержаніе торговаго и вексельнаго права, какъ то: формы юридическихъ сдѣлокъ и обязательствъ по дѣламъ торговымъ, особые способы обезпеченія векселей, формы устроенія торговыхъ компаній и пр.

Близкая связь дѣятельности полицейской и уголовной объясняетъ и взаимное отношеніе двухъ юридическихъ наукъ: полицейскаго права и уголовнаго. Прежде всего та часть науки уголовнаго права, которая называется уголовною политикою, стоитъ весьма близко къ полицейскому праву. Имѣя задачею разъяснить начала, которыхъ держится законъ, опредѣляющій преступленія и наказанія и цѣли, которыхъ онъ думаетъ достигнуть, уголовная политика очевидно входитъ въ область науки полиціи, подвергающей анализу условія безопасности и благосостоянія. Вопросъ предупрежденія и пресѣченія преступленій, разрѣшаемый для даннаго государства полицейскимъ правомъ, является существеннымъ и для науки уголовнаго права. Далѣе, система и роды наказаній, подвергаемые изученію въ уголовномъ правѣ, имѣютъ прямое отношеніе къ нравственному развитію народа. Смягченіе и облагороженіе наказаній составляетъ одно изъ условій улучшенія благосостоянія массы. Наконецъ одинъ вопросъ, исполненіе самыхъ наказаній, какъ то устроеніе тюремъ, колоній ссыльныхъ и пр., одинаково касается и полицейскаго и уголовнаго права. Болѣе удобства представляется включить этотъ вопросъ въ уголовное право на томъ основаніи, что самые сроки наказаній могутъ быть назначаемы сообразно съ тѣмъ, какъ устроены мѣста заключенія или ссылки; при органической связи этихъ учрежденій съ уголовнымъ судомъ, назначеніе сроковъ наказаній можетъ быть предоставлено этимъ двумъ учрежденіямъ совокупно.

Судебное право, подвергающее изученію судоустройство страны и порядокъ какъ гражданскаго, такъ и уголовнаго процесса, непосредственно затрогиваетъ условія безопасности и благосостоянія народа. При разсмотрѣніи всѣхъ важнѣйшихъ своихъ вопросовъ, полицейское право имѣетъ въ виду тѣ начала, по которымъ устроенъ въ государствѣ судъ. Средства доказать правду прямо составляютъ условіе безопасности и благосостоянія народа.

Большую помощь полицейское право находитъ и въ *церковномъ*

правъ. Полицейское право, разсуждая о мѣрахъ для обезпеченія религіознаго развитія, какъ одного изъ условій духовнаго благосостоянія народа, встрѣчается съ тѣми вопросами, разъясненіе которыхъ принадлежитъ церковному праву, а именно: обезпеченіе вѣротерпимости, содѣйствіе устроенію храмовъ, поддержка іерархіи духовныхъ властей, являющихся важными органами въ полицейской дѣятельности страны.

Связь полицейскаго права *съ международнымъ правомъ* достаточно разъясняется выше объясненнымъ отношеніемъ дѣятельности полицейской къ дипломатической. Оттого нѣкоторые вопросы требуютъ разсмотрѣнія ихъ, какъ въ международномъ, такъ и въ полицейскомъ правѣ, такъ какъ и многія учрежденія дипломатическія суть вмѣстѣ съ тѣмъ и полицейскія; напр. консулы, международные торговые, почтовые, телеграфные и др. союзы.

II. Коренные законы науки полиціи.

§ 7.

Выходя изъ той аксіомы, что стремленіе человѣка ко всестороннему развитію есть его право, уваженіе котораго обязательно для всѣхъ, Наука Полиціи выводитъ слѣдующій законъ: *во всѣхъ случаяхъ, когда отдѣльное лицо собственными своими силами и средствами не можетъ создать такихъ условій безопасности и благосостоянія, безъ которыхъ развитіе его невозможно, на помощь ему должна явиться дѣятельность другихъ, называемая полицейскою.* — Вѣрность этого кореннаго закона открывается изъ того безспорнаго положенія, что иначе самое право человѣка стремиться ко всестороннему своему развитію было бы пустымъ звукомъ. Оно и остается таковымъ въ малоразвитомъ обществѣ, гдѣ еще не проявляется сознанія о той пользѣ, которую люди могутъ взаимно приносить другъ другу, гдѣ нѣтъ рѣчи о равноправности людей и слѣдовательно объ общемъ правѣ всѣхъ стремиться ко всестороннему развитію и пользоваться для того совершенно равными и одинаковыми условіями безопасности и благосостоянія. Но въ обществахъ, составляющихъ нынѣшнія государства, сознаніе этого права начинаетъ дѣлаться общимъ достояніемъ, влекущимъ за собою постоянное измѣненіе и развитіе всего государственнаго строя.

При ближайшемъ разсмотрѣніи требованій этого кореннаго закона науки полиціи легко видѣть, что полицейская дѣятельность другихъ лю-

дей не должна являться на помощь отдѣльному лицу въ тѣхъ случаяхъ, когда собственныхъ его силъ для созданія необходимыхъ его развитію условій будетъ достаточно. Въ подобныхъ случаяхъ проявленіе помощи или вмѣшательства со стороны другихъ было бы нетолько излишнимъ, но и вреднымъ ограниченіемъ свободы дѣятельности отдѣльнаго лица: гдѣ можетъ отдѣльное лицо управиться своими собственными средствами, тамъ — эта частная его сфера, вторгаться въ которую значитъ нарушать право личности и частной свободы. Далѣе, въ тѣхъ случаяхъ, когда средствъ отдѣльнаго человѣка недостаточно, и когда по общему коренному закону науки полиціи должна явиться дѣятельность (полицейская) другихъ людей, такую дѣятельность проявляютъ отдѣльныя лица, общества и союзы таковыхъ, и только въ тѣхъ случаяхъ, когда такая дѣятельность отдѣльныхъ лицъ, союзовъ и цѣлаго общества окажется недостаточною, должна открыться дѣятельность и помощь со стороны правительства (полицейская дѣятельность въ тѣсномъ смыслѣ). Никто не будетъ оспаривать, что если о вскормленіи и воспитаніи ребенка заботятся его родители, родственники или община, то нѣтъ надобности для правительства брать этихъ заботъ на себя; напротивъ, если у ребенка нѣтъ родителей и родственниковъ, или они, равно и община, не заботятся о немъ надлежащимъ образомъ, то на правительствѣ лежитъ долгъ принять надлежащія мѣры для вскормленія и воспитанія такого ребенка. Точно также, если частными лицами, союзами ихъ или общинами устроены надлежащія школы, музеи, театры и тому подобныя необходимыя для человѣческаго развитія учрежденія, равно банки, выставки, каналы, пути сообщеній и другія установленія, обезпечивающія благосостояніе и безопасность, то правительству нѣтъ надобности заводить такихъ учрежденій отъ себя. Напротивъ, если частныя лица, союзы ихъ и общины не предпринимаютъ съ своей стороны устроенія такихъ учрежденій, которыя считаются непремѣнными условіями человѣческой безопасности и благосостоянія, то необходимо для правительства принять мѣры, или содѣйствующія тому, чтобы за устроеніе такихъ предпріятій взялось общество, или устроить такія учрежденія отъ себя. Чѣмъ болѣе развивается общество, тѣмъ шире дѣлаются его предпріятія относительно созданія условій безопасности и благосостоянія, и тѣмъ болѣе можетъ сокращаться непосредственное участіе правительства. Если обозрѣть всѣ предпріятія, совершаемыя въ европейскихъ государствахъ обществомъ для безопасности и благосостоянія, то легко убѣдиться, что и малѣйшая частица та-

кихъ предпріятій была бы не по силамъ правительству, и если бы оно задалось желаніемъ дѣйствовать тамъ, гдѣ съ успѣхомъ дѣйствуютъ частныя и общественныя силы, то оно истратило бы самымъ непроизводительнымъ образомъ свои правительственныя средства и оказалось бы безъ силы и запаса дѣйствовать тамъ, гдѣ его вторженіе и помощь совершенно необходимы. Оттого функція правительства является прежде всего въ точномъ знаніи того, что предпринимается частными лицами и обществомъ относительно безопасности и благосостоянія. Если правительство не будетъ вооружено точнѣйшими статистическими данными о частныхъ и общественныхъ предпріятіяхъ, направленныхъ для обезпеченія безопасности и благосостоянія страны, оно не съумѣетъ поставить надлежащимъ образомъ государственной полицейской дѣятельности: будетъ дѣйствовать слѣпо, случайно, вторгаться въ такія предпріятія, гдѣ его вторженіе положительно вредно, и безмолствовать тамъ, гдѣ его дѣятельность и помощь крайне необходимы.

Обращаясь такимъ образомъ ближе къ разсмотрѣнію условій и границъ полицейской дѣятельности правительства, выводимъ изъ общаго кореннаго закона науки полиціи слѣдующія положенія:

1) Имѣя въ своихъ рукахъ точныя данныя о дѣятельности частныхъ лицъ и общества относительно условій безопасности и благосостоянія, правительство создаетъ твердыя начала относительно собственной своей полицейской дѣятельности. Выражая эти начала въ своемъ полицейскомъ законодательствѣ, выполненіе ихъ поручаетъ своей администраціи, своимъ государственнымъ полицейскимъ органамъ и дѣйствующимъ въ гармоническомъ съ ними единствѣ органамъ такъ называемой исполнительной полиціи.

2) Какъ въ полицейскомъ законодательствѣ, такъ и въ инструкціяхъ полицейской администраціи и органамъ исполнительной полиціи выражается сознаніе правительствомъ кореннаго закона науки полиціи. Различіе самаго пониманія его истинъ объясняетъ различія полицейскихъ законодательствъ, полицейской администраціи и способовъ устроенія и дѣятельности полицейскихъ органовъ. — Наука полиціи выводитъ изъ своего кореннаго закона общія руководительныя начала для всѣхъ государствъ. А именно:

3) Непосредственное вторженіе со стороны правительства для обезпеченія условій безопасности и благосостоянія, слѣдовательно для оказанія помощи отдѣльному человѣку, является необходимымъ при недоста-

точности какъ собственныхъ его силъ, такъ и при отсутствіи помощи со стороны другихъ лицъ, союзовъ и общества.

4) Проявляя въ этихъ случаяхъ свою полицейскую дѣятельность, государство держится тѣхъ же началъ, какъ и отдѣльныя лица, союзы ихъ и общества, когда являются на помощь отдѣльному лицу, а именно: а) Не должно признавать правъ одного или относительно немногихъ въ ущербъ правамъ всѣхъ или большинства. Прежнія полицейскія законодательства, предполагавшія посредствомъ монополій и различныхъ привилегій оказать надлежащую помощь, хотя бы и съ принесеніемъ въ жертву интересовъ большинства, достигали совершенно противоположныхъ послѣдствій, и цѣлымъ рядомъ грубѣйшихъ государственныхъ ошибокъ убѣждаютъ въ вѣрности этого положенія. б) Равнымъ образомъ, при оказаніи помощи одному, не должно нарушать правъ другого. Человѣкъ, живущій въ государствѣ, не можетъ быть разсматриваемъ, какъ это бывало прежде, средствомъ для государства; напротивъ, онъ есть личность, своими правами и обязанностями органически связанная съ своимъ цѣлымъ — государствомъ. Нарушеніе его правъ для достиженія какихъ либо полицейскихъ цѣлей будетъ свидѣтельствомъ непониманія цѣлей или неумѣнія выбрать для достиженія ихъ надлежащихъ средствъ. в) Полицейская дѣятельность государства, являясь въ случаяхъ, дѣйствительно ее вызывающихъ, должна избирать изъ средствъ помощи самое удобнѣйшее. Надлежащій анализъ средствъ помощи дѣлается возможнымъ при существованіи литературы по политическимъ вопросамъ въ странѣ, вообще при процвѣтаніи политическихъ наукъ. Почти всѣ виды государственной полицейской дѣятельности, помощи со стороны правительства для развитія условій безопасности и благосостоянія, извѣданы опытомъ, каждое изъ средствъ испытано по тѣмъ послѣдствіямъ, которое оно даетъ при данныхъ условіяхъ. По отношенію къ такимъ вопросамъ всего болѣе государственная администрація нуждается въ знаніяхъ. г) Далѣе, проявляя свою полицейскую дѣятельность, государство не должно выходить изъ предѣловъ необходимаго, не расточать напрасно своихъ правительственныхъ средствъ, но соблюдать надлежащую экономію. Много примѣровъ представляетъ исторія той вредной роскоши, съ которою нерѣдко администраторы принимались проявлять свои полицейскія заботы. Нерѣдко воздвигались великолѣпныя зданія для помѣщенія громаднаго количества вовсе ненужныхъ чиновниковъ, коимъ ввѣрялось проведеніе той или другой мѣры, и на такую роскошную

обстановку тратились большія суммы, чѣмъ на самое предпріятіе, которое и не давало надлежащихъ послѣдствій. Наконецъ д) проявляя свою полицейскую дѣятельность, правительство должно сообразоваться съ условіями общественнаго строя, съ нравами и обычаями народа. Какое множество полицейскихъ мѣръ, энергически проводившихся законодателями, исторія записала въ число несостоятельныхъ только потому, что эти мѣры ставились въ разрѣзъ съ народными обычаями и падали, нисколько не улучшивъ условій народнаго быта, напротивъ даромъ истощали правительственныя средства, возбуждая только въ народѣ недовѣріе къ искусству правителей. Всего опаснѣе въ этомъ отношеніи дѣлать заимствованія изъ чужихъ законодательствъ. Каждая полицейская мѣра тамъ разсчитана на собственныя условія общественнаго строя и на своеобразные обычаи, и рѣдко можетъ подойти въ той самой формѣ къ другому государству. Для достиженія надлежащихъ результатовъ полицейской администраціи каждаго государства нужна собственная работа, самостоятельное изученіе государственной науки: разсчетъ на даровую подготовку труднаго государственнаго дѣла другими даетъ большею частію послѣдствія отрицательныя — иногда достигаютъ тѣхъ же формъ, но при отсутствіи содержанія.

Только при уясненіи себѣ истинъ, выводимыхъ наукою полиціи изъ кореннаго ея закона, можно, по нашему мнѣнію, подвергать надлежащему критическому изученію полицейскую дѣятельность государствъ и ихъ полицейскія законодательства. При надлежащей провѣркѣ, какъ каждой отдѣльной полицейской мѣры, такъ и цѣлой совокупности ихъ, надлежащимъ образомъ уясненными себѣ истинами науки полиціи, можно привести кажущееся разнороднымъ къ единству и сдѣлать доступнымъ для изученія.

III. Источники полицейскаго права.

§ 8.

Обширные источники положительнаго полицейскаго права западноевропейскихъ государствъ, заключающіеся въ полицейскихъ кодексахъ Германіи и Франціи и немаловажныхъ, изданныхъ къ нимъ комментаріяхъ, и въ многоразличнѣйшихъ законоположеніяхъ Англіи, будутъ указываемы при разсмотрѣніи каждаго отдѣльнаго вопроса. Кромѣ положительныхъ законовъ западноевропейскихъ государствъ, важнѣйшимъ

источникомъ ихъ полицейской дѣятельности представляются данныя полицейской дѣятельности общества и союзнаго строя. Эти данныя можно собирать только въ сочиненіяхъ, въ громадной литературѣ, посвящаемой изученію силъ и дѣятельности общества. Важнѣйшія изъ такихъ сочиненій будутъ указаны въ исторіи науки полиціи и при разсмотрѣніи отдѣльныхъ вопросовъ. Здѣсь считаемъ нужнымъ только, по отношенію къ западноевропейскимъ государствамъ, отмѣтить слѣдующіе источники: *Пруссія. Рённе*, (Ludw. von Rönne), Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie, 2 т. 3-е изд. Берл. 1869—1872. *Ферстеманъ* (Th. Foerstemann), Principien des preussischen Polizeirechts, Берл. 1869. *Австрія. Хеммерле* (*Heinr. Haemmerle*), Handbuch über die Polizei-Gesetze und Verordnungen. Вѣна, 1865; его же, Sammlung der Polizei-Gesetze und Verordnungen aus den Jahren 1865 bis 1868. Инспрукъ, 1869. *Франція. Батби* (A. Batbie), Traité théorique et pratique de droit public et administratif. 7 т. Пар. 1861—1868. *Брейэ* (M. Brayer), Procédure administrative des bureaux de police, 1868. *М. Блокъ* (M. Block), Annuaire de l'administration française. *Англія. Гнейста* (Rud. Gneist), Das englische Verwaltungsrecht, 2 т. Берл. 1867. *Фишеля* (Ed. Fischel), Die Verfassung Englands. Берл. 1862 г. Ср. также выборку нѣкоторыхъ полицейскихъ законоположеній Франціи и Германіи, сдѣланную, по порученію русскаго правительства, полковникомъ *Анненковымъ* и изданную, подъ названіемъ «Полицейскія постановленія иностранныхъ государствъ». 3 т. Спб. 1866.

Что касается русскаго полицейскаго права, то историческіе его источники, совпадающіе съ источниками русскаго государственнаго права, съ подробностію указаны въ сочиненіи моемъ «Русское государственное право». Т. I. Спб. 1866. (См. § 93, стр. 103 и слѣд.). Источники же дѣйствующаго полицейскаго права могутъ быть сведены къ слѣдующимъ категоріямъ.

1) Большинство полицейскихъ законовъ, опредѣляющихъ правительственную и общественную полицейскую дѣятельность Россіи помѣщены въ Сводѣ законовъ Россійской Имперіи. А именно (по изданію 3-му, 1857 г.) законы, опредѣляющіе мѣры для обезпеченія безопасности, помѣщены въ томахъ XIV, XIII и 1 ч. XII. (Въ томѣ XIV помѣщены уставы паспортный, цензурный и предупрежденія и пресѣченія преступленій; въ т. XIII — уставы врачебный, обезпеченія народнаго продовольствія и общественнаго призрѣнія бѣдныхъ; въ 1 ч. XII т. — Уставы строи-

тельный и пожарный). Законы, опредѣляющіе мѣры для обезпеченія благосостоянія, помѣщены въ томахъ XI и 2 части XII (въ томѣ XII, ч. 2 — уставы городскаго и сельскаго хозяйства, путей сообщеній, почтовый и телеграфный; въ т. XI ч. 2 — уставы торговый, и фабрично-ремесленной промышленности; въ ч. 1 — уставъ управленія духовными дѣлами иностранныхъ исповѣданій). Учрежденія органовъ полицейскихъ изложены въ томахъ I-мъ и II-мъ.

2) Нѣкоторые полицейскіе законы, а именно законы, опредѣляющіе управленіе дѣлами народнаго просвѣщенія и управленіе православнодуховнаго вѣдомства, не вошли еще въ сводъ законовъ: эти отдѣльные уставы помѣщены въ Полномъ Собраніи законовъ.

3) Административныя распоряженія и циркуляры нѣкоторыхъ министерствъ и отдѣльныхъ полицейскихъ органовъ помѣщены въ отдѣльныхъ сборникахъ. Таковы: Сборникъ постановленій министерства народнаго просвѣщенія, 3 т. 1864 4 т. 1870 (1865—1870) г.; Собраніе циркулярныхъ предписаній министерства иностранныхъ дѣлъ, 1842 г.; Сборникъ постановленій государственныхъ имуществъ, 4 т. 1850 г.; Сборникъ циркуляровъ и инструкцій министерства внутреннихъ дѣлъ, 8 т. 1854—1858. Главнѣйшія административныя распоряженія по всѣмъ частямъ правительственной полицейской дѣятельности помѣщаются въ Правительственномъ Вѣстникѣ.

4) Земскія учрежденія, получившія въ свое вѣдѣніе важнѣйшія отрасли полицейской дѣятельности, излагаютъ всѣ свои распоряженія въ Сборникахъ постановленій земскихъ собраній и журналахъ земскихъ управъ. Нѣкоторыя же земскія собранія, какъ Херсонское и Тамбовское, нашли болѣе удобнымъ печатать свои распоряженія въ издаваемыхъ ими періодическихъ вѣстникахъ: Сборникъ Херсонскаго земства выходитъ ежемѣсячно, Сборникъ Тамбовскаго — отдѣльными выпусками. Извѣстія городскихъ думъ, сообщаемыя теперь въ различныхъ повременныхъ изданіяхъ, если съ новымъ городовымъ положеніемъ будутъ издаваемы, по примѣру Петербурга, самостоятельно, дополнятъ источники русскаго полицейскаго права. (Какъ пособіе см. прекрасно-составленный г. *Леонтьевымъ*. Сборникъ узаконеній, постановленій и распоряженій, касательно полиціи. Спб. 1869. Ср. также *Коковцева*, Сборникъ узаконеній о полиціи. Спб. 1872.

IV. Исторія полиціи и науки полиціи.

§ 9.

Историческое изученіе полицейской дѣятельности государствъ можетъ убѣдить, что сознаніе о необходимости условій безопасности и благосостоянія и принятія надлежащихъ мѣръ для обезпеченія этихъ условій раскрывается только постепенно. Въ этомъ постепенномъ раскрытіи полицейскихъ началъ можно замѣтить три главныя ступени полицейскаго развитія общественной жизни. На первой ступени представляются государства, почти не сознающія значенія условій безопасности и благосостоянія. Правительство не предпринимаетъ дѣйствительныхъ мѣръ относительно обезпеченія этихъ условій. За такія мѣры берется общество, особенно церковь. Но при отсутствіи анализа этихъ условій, самыя мѣры, принимаемыя обществомъ и церковію, крайне недостаточны. Эту ступень занимаютъ: древневосточныя государства, Грецiя, Римъ, средневѣковыя государства до XIII столѣтія.

На второй ступени, правительства, сознавъ важность условій безопасности и благосостоянія, стремятся взять это дѣло въ свои руки и доставить народу безопасность и благосостояніе во что бы ни стало. Но безъ участія въ этой работѣ со стороны общества, правительства не въ состояніи ни провести анализа, въ чемъ заключаются эти условія, ни принять надлежащихъ полицейскихъ мѣръ. Напротивъ, большинство мѣръ, принимаемыхъ на этой ступени правительствами, являются антиполицейскими. Здѣсь создается множество государственныхъ полицейскихъ установленій, большая часть которыхъ не только не въ состояніи достигать полицейскихъ цѣлей государства, но напротивъ приносятъ вредъ условіямъ безопасности и благосостоянія. На этой ступени создаются и органы такъ называемой исполнительной полиціи. Несовершенство ихъ объясняется отсутствіемъ общихъ началъ государственной полицейской дѣятельности. Но тутъ рождается работа мыслителей, подвергающихъ анализу условія безопасности и благосостоянія и полицейскія мѣры, которыя могутъ быть принимаемы для ихъ обезпеченія. Наука полиціи, подвергающая критическому изученію силы правительства и принимаемыя имъ мѣры, приводитъ къ сознанію совершенно новыхъ началъ и требованій. Эту ступень занимаютъ европейскія государства до конца XVIII столѣтія.

На третьей ступени, въ XIX ст., вслѣдствіе научнаго анализа условій безопасности и благосостоянія и тѣхъ средствъ, которыя могутъ быть приняты для ихъ обезпеченія, раскрылось существо государственной полицейской дѣятельности, какъ дѣятельности общества и правительства. Полицейская дѣятельность въ тѣсномъ смыслѣ (правительства) встала въ надлежащее отношеніе къ полицейской дѣятельности въ обширномъ смыслѣ (общества и правительства). На этой ступени все болѣе и болѣе распространяется сознаніе о необходимости обществу и правительству дружно соединить свои силы въ этой общей полицейской работѣ. Оттого на этой ступени постоянныя реформы государственныхъ полицейскихъ установленій. Изъ прежнихъ сложныхъ, бравшихъ на себя громаднѣйшія заботы, и оставшихся только формальными, приносившими болѣе вреда, нежели пользы, новыя полицейскія установленія постепенно передаютъ заботы общественнымъ учрежденіямъ, оставляя за собою надзоръ и средства дѣйствительной дѣятельности на тѣ случаи, когда общественныя учрежденія окажутся несостоятельными. Въ связи съ этимъ развивается и сознаніе о необходимости на такія же новыя начала поставить и органовъ исполнительной полиціи, принятыхъ новымъ государствомъ отъ предъидущей ступени, и еще до сихъ поръ не вполнѣ сдруженныхъ съ новыми принципами полицейской дѣятельности государства.

А) *Первая ступень полицейскаго развитія государствъ.*

§ 10.

Изъ древневосточныхъ государствъ особое значеніе относительно вопроса полицейскихъ условій имѣетъ древній Египетъ. Въ немъ колыбель политическихъ началъ, проникшихъ какъ въ религію и жизнь Евреевъ, такъ въ Грецію и Римъ. — Въ Египтѣ, какъ и вообще на востокѣ, все частное и личное не имѣло значенія и правъ, но поглощалось общественностію, прежде всего религіею. Оттого древнія религіи заключаютъ въ себѣ много догматовъ чисто полицейскаго характера, имѣющихъ цѣлію обезпечить опредѣленное условіе безопасности или благосостоянія. Ученіе Зендавесты объявляетъ трудъ, занятіе садоводствомъ и пр. религіозною обязанностію; развести садъ, посадить дерево — богоугодное дѣло: помочь Ормузу въ борьбѣ съ Ариманомъ. Но догматомъ религіи, стремящимся достигнуть какой либо полицейской мѣры, толкователи религіи могутъ воспользоваться изъ политическихъ цѣлей для того, чтобы дер-

жать массу у себя въ повиновеніи. Такъ извѣстно, что толкователи Ведъ, жрецы древней Индіи, забрали Индусовъ въ свои руки посредствомъ поблажки ихъ страстямъ, развитія въ массѣ безнравственности,—плохое полицейское средство, къ которому впрочемъ прибѣгали близорукіе правители и въ новыхъ государствахъ. Въ Египтѣ толкователи религіи создали изъ ея началъ цѣлую полицейскую (въ египетскомъ смыслѣ) систему управленія народомъ. Выходя изъ того, что догматы этой религіи составляютъ тайну толкователей религіи, жрецовъ (мистеріи), они желали властвовать надъ массою, держа ее въ невѣдѣніи. Чтобы достигнуть этого, необходимо установить строжайшій надзоръ за жизнію и дѣятельностію каждаго, наблюденіе, чтобы онъ не избралъ себѣ такого труда, такой дѣятельности, которая бы могла привести его къ развитію и къ анализу самыхъ догматовъ религіи и правъ жрецовъ. Дѣйствительно, съ этою то цѣлію въ Египтѣ, раздѣленномъ на 30 частей, установлена была обширная іерархія властей, надзиравшихъ за дѣятельностію каждаго, отнесеннаго къ опредѣленной кастѣ, выходъ изъ которой былъ невозможенъ. Строгое раздѣленіе труда, сознательно проводившееся жрецами, давало большое совершенство въ отдѣльныхъ частяхъ произведеній, но приковывало мысль къ неподвижности. Такія начала толкователей религіи закрыли отъ народа какъ самую религію, такъ и жизнь таинственностію. Загадочность сфинкса являлась нетолько въ памятникахъ, достигшихъ изумительной прочности при отсутствіи мысли, но и въ самой жизни. При такихъ невыгодныхъ результатахъ для условій благосостоянія массы, сами жрецы, сдѣлавшіе изъ науки тайну, достигли сознанія многихъ важныхъ положеній общественной жизни. Такъ сознаніе о необходимости началъ человѣколюбія въ уголовныхъ законахъ, призрѣнія бѣдныхъ и другія полицейскія начала перешли изъ Египта какъ въ религію или законодательство Моисея, такъ и въ Грецію, и получили тамъ большее развитіе. Такъ напр. образцы мѣръ и вѣсовъ въ Египтѣ хранились жрецами въ тайнѣ въ священныхъ книгахъ. По Еврейскому праву образцы мѣръ и вѣсовъ не были уже тайною, но хранились въ скиніи, на виду у всѣхъ. Какъ левиты были сдѣланы ихъ хранителями, такъ и впослѣдствіи еще долго, и по распространеніи христіанства, до созданія полицейскихъ установленій, образцы мѣръ и вѣсовъ сохранялись въ церквахъ.

Начала египетской политики встрѣчаютъ въ Греціи совершенно иную почву. Грекъ ищетъ развитія. Изящное и прекрасное составляетъ цѣль его жизни. Искусство его жизненный призывъ. Начало подчиненія от-

дѣльнаго общественному невозможно въ такой степени, какъ въ Египтѣ, хотя и Грецiя достигаетъ только политизма. Выдѣляя только гражданъ въ понятiе своего государства, какъ полноправныхъ членовъ, каждое изъ греческихъ государствъ, имѣетъ и полугражданъ и рабовъ. Египетское начало поглощенiя отдѣльнаго гражданина цѣлымъ государствомъ и веденiя со стороны государства наблюденiя постояннаго за жизнiю и дѣятельностiю гражданина повторяется и въ Грецiи, но уже не такъ сильно, какъ въ Египтѣ, и притомъ въ различныхъ греческихъ государствахъ различно: сильнѣе въ Дорiйскихъ, слабѣе въ Iонiйскихъ. И тоже самое начало религiозное руководитъ и здѣсь: гражданинъ не долженъ отступать отъ началъ и приговоровъ оракула, изрекающаго волю боговъ. Но здѣсь отдѣльныя лица не отуманены египетскою таинственностiю, напротивъ все располагаетъ къ размышленiю, къ анализу. Грецiя—отечество философiи, и защита ея представителя, Сократа, обвиняемаго между прочимъ въ томъ, что онъ не признаетъ общей аѳинской религiи, показываетъ, какъ далеко двинулись условiя общественной жизни. Сократъ, защищаясь, училъ, что его не могутъ обвинять въ непризнанiи общей религiи, потому что онъ исполняетъ всѣ ея обряды, а какiя его въ дѣйствительности вѣрованiя, этого никто узнать не можетъ, такъ какъ это недоступный для другихъ его внутренній міръ. Но отраженiе египетскихъ началъ можно видѣть во многихъ греческихъ учрежденiяхъ, даже въ Аѳинахъ. Множество учрежденiй, полицейскихъ въ аѳинскомъ смыслѣ, свидѣтельствуютъ о весьма неточныхъ, напоминающихъ Египетъ, воззрѣнiяхъ на отношенiе общества или государства къ отдѣльному гражданину. Таковы напр. должности, на которыя возложено было наблюденiе за торговою промышленностiю. Устроенiе такихъ должностей возникло отъ недовѣрiя къ торговцамъ, которые разсматривались, какъ средство для гражданъ, а потому за ними установлялся надзоръ, въ особенности строгiй по отношенiю къ хлѣбнымъ торговцамъ и перекупщикамъ хлѣба. Кромѣ особыхъ судей (Ναυτοδίκοι), разбиравшихъ споры торговцевъ и судохозяевъ, въ Пиреѣ дѣйствовали десять наблюдателей за оптовою торговлею. Они должны были надзирать, чтобы всѣ предписанiя закона относительно этой торговли были въ точности выполняемы. А такихъ предписанiй было много: воспрещалось вывозить масло, $^2/_3$ привозимаго въ Пирей хлѣба купцы обязывались продать въ городѣ; жители Аттики, подъ угрозою смертной казни, не могли добываемый ими хлѣбъ продавать иначе, какъ въ Аттикѣ; точно также только въ Аттикѣ можно было продавать строевой лѣсъ, воскъ,

деготь и вообще предметы, необходимые для судостроенія. Кромѣ того ставились особые наблюдатели за тѣмъ, чтобы не было перекупокъ хлѣба (Σιτοφύλακες). Для предупрежденія перекупокъ не дозволялось никому покупать болѣе опредѣленнаго въ законѣ количества хлѣба; скупившій хлѣбъ могъ на опредѣленную мѣру взять барыша только одинъ оболъ и пр. На площадяхъ ставились особые наблюдатели за торговлею (Αγορανόμοι), собиравшіе съ торговцевъ сборы, наблюдавшіе вообще за порядкомъ, и кромѣ того имѣвшіе наблюденіе за публичными женщинами, съ которыхъ въ Аѳинахъ собирался особый сборъ. Наблюденіе за мѣрами и вѣсами возлагалось на особыхъ лицъ—Μετρόνομοι.

Какъ въ Аѳинахъ всѣ заботы были устремлены на общественную жизнь и дѣятельность, а объ условіяхъ, выгодныхъ для частной, семейной жизни, не могло быть и рѣчи, то были и мѣры относительно надлежащей постройки и хорошаго содержанія общественныхъ зданій, площадей и улицъ. Для этого были особые органы — Αστυνόμοι, которыхъ какъ Платонъ въ своемъ разговорѣ о законахъ, такъ Аристотель, въ своей политикѣ, считаютъ въ высшей степени важными органами для благополучія гражданъ. Въ особенности же египетское воззрѣніе проявляется въ функціи тѣхъ органовъ, которымъ поручалось вести надзоръ за нравственностію гражданъ — Τυννικονόμοι. Ареопагъ въ Аѳинахъ, точно также, какъ Герузія въ Спартѣ, слѣдилъ за сохраненіемъ въ неприкосновенной чистотѣ культа и существа религіи, за нравственностію и занятіями гражданъ, имѣлъ обязанностію судить и наказывать расточителей и безнравственныхъ.

Въ Римѣ греческія начала во многомъ видоизмѣняются. Хотя и здѣсь основаніемъ жизни служитъ начало политизма, но существенно измѣняется понятіе объ отношеніи гражданина къ государству. Понятіе, соединяемое съ persona, убѣжденіе въ самостоятельности лица и семьи измѣняютъ, сравнительно съ Греціею, и отношенія общественныя. Въ отношеніяхъ между гражданами и государствомъ несравненно болѣе признается самостоятельность гражданъ, но тѣмъ не менѣе еще весьма замѣтны слѣды египетскаго и греческаго начала, господства государства надъ гражданиномъ. Эти слѣды замѣтны и въ должностяхъ — полицейскихъ. Должности *censorовъ*, первоначально установленныя для оцѣнки имуществъ, получили затѣмъ наблюденіе за нравами гражданъ. Обвиненіе въ безнравственности или даже дурное замѣчаніе со стороны цензора влекло за собою многія невыгодныя послѣдствія и могло быть уничтожено только

противоположнымъ замѣчаніемъ другаго цензора. Цензоры избирались изъ лицъ опытныхъ, отправлявшихъ прежде важныя должности. Во время республики дѣятельность ихъ отличалась строгостію, особенно въ наблюденіи за расточительностію и чистотою жизни. — Должность Эдиловъ, которыхъ плебеи получили право избирать изъ своей среды въ помощь трибунамъ, и коимъ поручался надзоръ за общественными зданіями, храмами и за торговлею, представляетъ сходство съ должностію Аѳинскихъ ἀγορανόμοι. Имъ ввѣрялся надзоръ за доброкачественностію продававшихся жизненныхъ припасовъ, за вѣрностію мѣръ и вѣсовъ, поручалось преслѣдованіе лихоимства и разврата, наблюденіе за порядкомъ и безопасностію дорогъ, за отправленіемъ торжественныхъ погребеній; такъ какъ они же надзирали за храмами, то должны были наблюдать, чтобы служеніе было отправляемо только богамъ, признаннымъ римскою религіею. Распоряженія по устроенію большихъ народныхъ воинскихъ празднествъ лежали также на эдилахъ, а такъ какъ эти распоряженія соединялись обыкновенно съ большими издержками то для такой почетнѣйшей, но и сопряженной съ издержками, дѣятельности, два мѣста эдиловъ занимали патриціи (имѣвшіе почетныя кресла). Такимъ образомъ эдилы въ Римѣ включали въ свою должность цѣлую массу обязанностей, которыя въ Аѳинахъ распредѣлялись между множествомъ должностныхъ лицъ. — Въ римскихъ провинціяхъ были также цензоры и эдилы, но въ греческихъ государствахъ, подпавшихъ подъ власть Рима, сохранены были греческіе Ἀστινόμοι и Ἀγορανόμοι. (*Папиніанъ* написалъ сочиненіе на греч. языкѣ объ обязанностяхъ астиномовъ и эдиловъ, извлеченіе изъ котораго помѣщено въ Дигестахъ, XLIII, 10, «De via publica, et si quid in ea factum esse dicatur», Ἐκ τοῦ ἀστυνομικοῦ μονοβίβλου τοῦ Παπινιανοῦ).

§ 11.

Начала греческой и римской жизни, весьма скудно представляющіяся въ извѣстіяхъ о тѣхъ органахъ, которые имѣютъ въ извѣстной степени характеръ полицейскій, разъясняются въ сочиненіяхъ мыслителей, подвергавшихъ своему анализу существо этихъ началъ. Мыслители Греціи стремятся разъяснить *благополучіе*, какъ цѣль жизни гражданина и государства. Разъясняя средства для его достиженія, они въ *политикѣ* пользуются тѣми началами, которыя даетъ сама греческая жизнь, которыя представляются въ формахъ греческихъ государствъ.

Ихъ теоріи нетолько знакомятъ съ существомъ началъ, предъ которыми преклоняются эти мыслители, но и кладутъ первыя основы для науки полиціи, впервые ставятъ вопросы объ условіяхъ безопасности и благосостоянія.

Разъясненная школою *Пиѳагорейцевъ* идея о стройности, порядкѣ вселенной, космоса, объясняемаго господствомъ мѣры, вѣса и числа, прилагается ими къ разъясненію общественныхъ отношеній, въ которыхъ долженъ господствовать такой же порядокъ. Средство для достиженія такого порядка Пиѳагоръ видѣлъ въ дорійскихъ государственныхъ началахъ. Аристотель, въ своей Политикѣ, упоминаетъ, что одинъ изъ позднѣйшихъ Пиѳагорейцевъ, современникъ Перикла, Гипподомъ Милетскій первый начерталъ идеалъ наилучшаго государственнаго устройства. Будучи архитекторомъ, онъ стремился идею симметріи и правилъ строительнаго искусства приложить къ симметрическому построенію государственной жизни. Аристотель свидѣтельствуетъ, что Гипподомъ искалъ средствъ поставить государство выше общества и думалъ найти ихъ въ раздѣленіи государственной территоріи на 3 части, изъ коихъ одна должна итти на удовлетвореніе религіозныхъ потребностей, другая предоставлена въ частную собственность гражданъ, занимающихся земледѣліемъ, а третья — общественная, для содержанія воиновъ; этимъ самымъ онъ думалъ создать возможность предупрежденія столкновеній частныхъ интересовъ воиновъ съ интересами общественными. Но изъ коротенькихъ указаній Аристотеля не видно, до какой степени Гипподомъ былъ проникнутъ общегреческимъ убѣжденіемъ о необходимости поглощенія государствомъ отдѣльной личности гражданина (*C. F. Hermann*, de Hippodamo Milesio. Марб. 1841). Этотъ общеполицейскій вопросъ, объ отношеніи отдѣльнаго лица къ обществу, прямо поставленъ однако многими греческими мыслителями, хотя большинство ихъ разрѣшаютъ его въ смыслѣ общегреческихъ убѣжденій, т. е. въ смыслѣ необходимости поглощенія государствомъ личности гражданина. Такъ сдѣлавшійся, впрочемъ ненамѣренно, отцомъ софистики, ефесскій мыслитель *Гераклитъ*, прозванный мрачнымъ (σκοτεινὸς), державшійся общихъ началъ воззрѣній Пиѳагорейцевъ, училъ, что все въ природѣ находится въ постоянномъ движеніи, что всѣмъ вещамъ и существамъ конечнымъ сообщаетъ движеніе одно безконечное, и находилъ въ этомъ законѣ судьбы обезпеченіе міроваго порядка отъ частнаго, отдѣльнаго произвола. Этотъ же законъ судьбы, по мнѣнію Гераклита, долженъ господствовать и въ чело-

вѣческомъ обществѣ: общественное должно опредѣлять жизнь и дѣятельность всякаго отдѣльнаго и единичнаго; потому желаніе отдѣльной самостоятельности въ этомъ великомъ движеніи всѣхъ — капитальный порокъ, нравственный и политическій. Гераклитъ потому ненавидѣлъ демократію. По его мнѣнію она способна приносить въ жертву начало всеобщаго частнымъ началамъ и частнымъ интересамъ толпы. — Строгія начала Гераклита проложили дорогу совершенно противоположнымъ воззрѣніямъ, вызвали ученіе Софистовъ. Эти учители, выставляя превратное ученіе о томъ, что человѣкъ есть мѣра всѣхъ вещей, и предлагая изъ діалектики сдѣлать науку, дающую каждому средства найти себѣ выгоду, открыли вмѣстѣ съ тѣмъ для грека совершенно новую область — область частнаго, личнаго, чѣмъ впервые уяснили потребность размышленія о томъ, возможно ли благополучіе, если личность отдѣльнаго гражданина совершенно подавлена, порабощена общественностію. Въ ученіи Сократа уже прямо затрогивается вопросъ, какое правительство, какое государственное устройство наиболѣе удобно для развитія гражданъ. Отождествляя понятія добродѣтели и знанія или мудрости, Сократъ училъ, что для правительства нужны вѣрныя свѣдѣнія о дѣйствительныхъ потребностяхъ гражданъ. Общія идеи Сократа о необходимости знаній для правительства, государственной мудрости для достиженія государствомъ благополучія, стремятся представить въ систематическомъ ученіи его послѣдователи. Въ идеалахъ наилучшаго государства, представляемыхъ Платономъ, въ его разговорѣ о государствѣ, и Аристотелемъ, въ его политикѣ, цѣлію государственной жизни ставится благополучіе, и средствами для достиженія цѣли обоими мыслителями предлагаются начала греческой жизни. — *Платонъ*, предполагая правителей дѣйствительно свѣдущихъ, вполнѣ сознающихъ идею правленія, думаетъ, что они могутъ осуществить тѣ начала государственной жизни, на которыя опирается благополучіе государства. Сознавъ въ общеніи людей господство экономическаго закона раздѣленія труда, Платонъ предполагалъ доставить этому закону возможность наилучшаго проявленія устроеніемъ государства по образцу дорійскихъ государствъ. Находя необходимымъ для государства трехъ различныхъ классовъ людей — правителей, воиновъ и работниковъ, Платонъ предполагалъ, что гражданами должны быть только два первые класса, а послѣдній можетъ дѣйствовать въ государствѣ, не пользуясь правами гражданъ. На этомъ основаніи первымъ двумъ классамъ онъ предоставляетъ жизнь исключительно общественную,

политическую, не находя для нихъ, согласно съ дорійскими началами, надобности ни въ имуществѣ, ни въ семьѣ; классу же работниковъ, которые должны служить средствомъ для достиженія государствомъ его цѣлей, Платонъ предоставляетъ жизнь исключительно частную, посему признаетъ для нихъ необходимою и семью и собственность. При такомъ различіи призыва, государство можетъ достигнуть благополучія, если каждый изъ этихъ классовъ осуществитъ добродѣтель, связанную съ существомъ его положенія въ государствѣ: правители дадутъ осуществленіе мудрости, воины — храбрости, работники — умѣренности, и вслѣдствіе того въ государствѣ будетъ осуществляться и добродѣтель справедливости, заключающаяся въ умѣніи не выходить изъ своихъ предѣловъ и дѣлать свое дѣло (τὰ αὑτοῦ πράττειν). — Такое полное выдѣленіе правителей и воиновъ отъ класса работниковъ назначеніемъ для первыхъ исключительно политической жизни, Платонъ находитъ возможнымъ въ государствѣ только при томъ условіи, если правители вполнѣ поняли идею правленія и могутъ ее осуществить, не нуждаясь ни въ какихъ законахъ. Но при правителяхъ обыкновенныхъ, не достигшихъ мудрости въ правленіи, нужны положительные законы. И въ такомъ государствѣ (представляемомъ Платономъ въ разговорѣ о законахъ) Платонъ не такъ рѣзко выдѣляетъ правителей и воиновъ отъ прочихъ гражданъ, напротивъ и первымъ онъ предоставляетъ частную жизнь, почему допускаетъ семью и частную собственность. Въ такомъ государствѣ, кромѣ гражданъ, необходимо допустить полугражданъ, если знаютъ какой нибудь промыселъ, и рабовъ. По отношенію къ такому государству Платонъ разсматриваетъ многіе полицейскіе вопросы, а именно: удобство территоріи по величинѣ ея и качествамъ, необходимость мѣръ, чтобы не было крайне бѣдныхъ гражданъ, необходимость общественнаго воспитанія дѣтей для подготовленія надлежащихъ гражданъ.

Аристотель, въ этикѣ разъясняетъ свои воззрѣнія о томъ, что каждое человѣческое стремленіе имѣетъ своею цѣлію какое нибудь благо, и что высшая цѣль человѣческой жизни есть благополучіе, достиженіе котораго возможно только въ государствѣ. Такъ какъ каждой цѣли соотвѣтствуетъ опредѣленная, направляемая для достиженія ея дѣятельность, то высшей человѣческой цѣли, благополучію, соотвѣтствуетъ и важнѣйшая дѣятельность, заключающаяся въ государственномъ искусствѣ. — Благополучіе представляется Аристотелю въ достиженіи человѣкомъ его интересовъ и въ сознаніи вслѣдствіе того счастія. Подвергая

разсмотрѣнію существо благополучія, Аристотель приводитъ анализъ условій безопасности и благосостоянія. Такъ, разъясняя, что благополучіе состоитъ въ дѣятельности духа, сообразной съ добродѣтелью (ψυχῆς ἐνέργεια κατ' ἀρετήν), Аристотель убѣжденъ, что такая дѣятельность или энергія человѣческаго духа находится въ большой зависимости отъ внѣшнихъ обстоятельствъ, окружающихъ человѣка. Отсюда — важность для человѣка жить въ государствѣ. Фамилія, община и государство разсматриваются въ экономіи и политикѣ, какъ сферы, могущія обезпечивать человѣку достиженіе его высшей цѣли — благополучія. Въ идеалѣ государства, невполнѣ сохранившемся и представляющемъ отрывокъ его политики (заключ. въ VII и VIII книгахъ) Аристотель стремился сочетать два положенія: 1) благополучіе, какъ высшая жизненная цѣль человѣка, есть и дѣйствительная цѣль государства; 2) главный энергическій принципъ государственнаго управленія въ томъ, чтобы была обезпечена способность всѣхъ гражданъ принимать участіе въ государственной власти. Въ этой части своей политики Аристотель стремится научить, какъ достигнуть того, чтобы граждане были воспитываемы въ добродѣтели и чтобы воспитанные такимъ образомъ могли принимать участіе въ правительствѣ; такіе правители будутъ въ состояніи вести государство къ благополучію. Разсматривая средства для достиженія такой цѣли, Аристотель разбираетъ необходимыя для того условія. Прежде всего останавливаясь на величинѣ государства, Аристотель, находясь подъ вліяніемъ изученныхъ имъ греческихъ государствъ (основы собранныхъ имъ греческихъ учрежденій помѣщаются въ другихъ книгахъ его политаки), полагаетъ, что большое государство не въ состояніи достигнуть благополучія, ибо явится разъединенность гражданъ: государство не должно быть слишкомъ велико, но только достаточно, чтобы можно было достигать государственныхъ цѣлей. Территорія, занимаемая гражданами, должна соотвѣтствовать ихъ количеству по своей величинѣ и ихъ потребностямъ по своему качеству. Убѣжденный, что только Греки, по ихъ природнымъ качествамъ, могутъ устроить государственную жизнь, достигающую благополучія, что вовсе недоступно другимъ народамъ, Аристотель подходитъ къ потребностямъ государства посредствомъ анализа управляющаго общественною жизнію людей экономическаго закона раздѣленія труда. Подобно Платону, онъ сознаетъ непреложность и неотразимость этого жизненнаго закона. Убѣжденный, что въ государствѣ необходима дѣятельность весьма различная, что нужны земледѣльцы, ре-

месленники, поземельные собственники, воины, отправители религіозныхъ обрядовъ, наконецъ совѣтники и судьи о справедливомъ и несправедливомъ, Аристотель не опасается приложить для разрѣшенія вопроса о существѣ ихъ отношеній общее греческое начало. Онъ думаетъ, что нѣтъ необходимости, чтобы люди всѣхъ этихъ классовъ составляли гражданъ государства. Гражданами должны быть только воины, духовные и занимающіеся государственными и судебными дѣлами; остальные могутъ быть полугражданами и рабами. Еслибы допустить всѣхъ быть гражданами, то главное условіе Аристотеля не могло бы быть достигнуто: всѣ граждане не могли бы принимать участія въ правленіи. Признавая частную собственность, Аристотель находитъ однако необходимымъ половину территоріи оставить, какъ общественную собственность для оказанія помощи обѣднѣвшимъ гражданамъ, для издержекъ на доставленіе всѣмъ гражданамъ образованія и пр. Образованіе гражданъ, это дѣло государства.

Изъ всѣхъ греческихъ философскихъ школъ по преимуществу Стоическая школа пришла къ выводу о несостоятельности греческаго начала поглощенія государствомъ гражданина. Школа Стоиковъ, послѣдователей *Зенона*, вышедшая изъ положеній циниковъ, пришла къ выводу объ абсолютномъ единствѣ существа и о матеріи, какъ существѣ каждой вещи. Выводя все изъ одной матеріальной основной причины (στοιχεῖον), Стоики разсматривали матерію съ двухъ сторонъ — какъ находящуюся внутри вещи движущую или творческую силу и какъ объектъ міротворящей дѣятельности. Эту основную причину они называли божествомъ, Зевсомъ, всеобщимъ закономъ, природою, судьбою. Всѣ вещи выходятъ изъ этой причины сообразно съ ихъ внутреннимъ, природнымъ закономъ, и потому все происходитъ отъ неразрывной связи послѣдствія съ его причиною. А такъ какъ люди представляютъ отдѣльныя частицы цѣлой природы, то высшая цѣль ихъ жизни или ихъ благополучіе заключается въ сообразованіи человѣкомъ его жизни съ общимъ закономъ природы. Такое соглашеніе жизни съ общимъ міровымъ закономъ и есть добродѣтель. Но для достиженія ея человѣкъ долженъ сдѣлать себя независимымъ отъ всего внѣшняго и подчинить свою дѣятельность всеобщему разуму, т. е. разумной сторонѣ своей природы (начало циниковъ). Потому, въ такомъ государствѣ, какъ греческое, не нуждается стоическій мудрецъ: въ немъ невозможно достигнуть благополучія въ смыслѣ Стоиковъ.

Оттого наибольшее значеніе Стоическая философія могла найти въ

Римѣ, представившемъ уже замѣтную эманципацію отъ греческаго начала. Но не имѣя условій достигнуть въ своей государственной жизни началъ космополитизма, Римъ, по вопросамъ общеполицейскимъ, по вопросу условій безопасности и благосостоянія, не могъ пойти далѣе началъ Стоической философіи. Мыслители Рима потому и ограничиваются только выборкою изъ различныхъ греческихъ системъ, принимая главныя положенія міровоззрѣнія Стоиковъ. *Цицеронъ* и *Полибій* признаютъ цѣлію человѣка благополучіе, достигнуть котораго единственно возможно посредствомъ римскаго политическаго строя и римскаго законодательства. — (См. *Sam. Mayer*, Die Rechte der Israeliten, Athener und Römer mit Rücksicht auf die neuen Gesetzgebungen. 2 т. Лейпцигъ, 1866. *K. Hildenbrand*, Geschichte und System der Rechts- und Staatsphilosophie. Лейпц., 1860. *Б. Чичерина*, Исторія политическихъ ученій, ч. 1. М. 1859).

§ 12.

Политическія начала классическаго міра и ученія его мыслителей не могли отъискать надлежащихъ средствъ для достиженія благополучія. Личность человѣка находила для себя права только въ понятіи гражданина. Для поставленія вопроса на надлежащую почву требовалось убѣжденіе о равенствѣ людей и о томъ союзѣ равныхъ, который возможенъ только при господствѣ одного общаго для всѣхъ начала, одинаково всѣхъ охраняющаго и обезпечивающаго всѣмъ одинаковыя условія развитія. Такое начало явилось въ новой религіи—Христіанской. Религія Спасителя стала постепенно создавать новыя условія безопасности и благосостоянія. Въ стремленіи понять ея начала и создать новую общественность, при такихъ условіяхъ, которыя бы обезпечивали безопасность и благосостояніе всѣхъ, различается дѣятельность двухъ новыхъ, дѣйствующихъ въ Европѣ семей: Германской и Славянорусской.

Германцы и Славяне принимаются весьма различно за уясненіе себѣ началъ христіанской религіи и за созданіе соотвѣтственныхъ тому новыхъ условій общественной жизни—безопасности и благосостоянія. У Германцевъ до XII ст. идетъ трудная борьба усвоенія какъ политическихъ и общественныхъ началъ сломаннаго ими Рима, такъ и идей христіанства. У Славянъ и Русскихъ этой борьбы нѣтъ. Обычаи и нравы народа, содѣйствовавшіе распространенію христіанства, обстоятельства, столкнувшія Русскихъ, какъ съ христіанствомъ, такъ и съ римскими началами,

не черезъ посредство Рима, но чрезъ Грецію, географическое положеніе территоріи, занятой Русскими и быстро развивавшіяся склонности къ мореплаванію и торговлѣ были причиною, что Славяне, относительно созданія условій безопасности и благосостоянія, далеко опередили германскій міръ. Но съ XIII ст. когда государства западно-европейскія начинаютъ создавать новыя полицейскія условія, Россія подпадаетъ подъ неотразимую опеку востока, разрушающую основы русской жизни, нетолько мѣшающую развить далѣе сложившіяся уже условія безопасности и благосостоянія, но и заглушающую ихъ почти въ корню. Стремленія Россіи сбросить послѣдствія этой опеки остаются почти безплодными во весь Московскій періодъ, съ $^1/_2$ XV и до конца XVII столѣтія.

§ 13.

Германцы, явившіеся въ Европу съ зародышемъ новаго политическаго начала, убѣжденія въ необходимости равенства и свободы, нескоро могли осуществить это начало въ своей общественной жизни. При первомъ столкновеніи съ Римомъ, ихъ общественное развитіе было весьма слабо: во времена Юлія Цезаря Германцы жили охотою и рыбною ловлею и только отчасти принимались за земледѣліе, жили въ огороженныхъ мѣстахъ (Dörfern), но на сѣверѣ селились и отдѣльно. Община германская представляла совокупность свободныхъ людей (*Freie*), рѣшавшихъ свои дѣла въ народномъ собраніи, носившихъ оружіе (Wehrhaftigkeit), для защиты своего общаго мира, и избиравшихъ на случай войны предводителя (Fürst, König, Herzog). Между свободными были знатные, потомки предводителей (Edle). Свободные пользовались всѣ одинаковыми и равными правами и господствовали надъ жившими въ общинѣ завоеванными, кои ставились въ отношеніи къ свободнымъ въ положеніе, близкое къ рабству (unfreie, Leibeigene). Кромѣ завоеванія или плѣна, рабство установлялось и за долги. При столкновеніи съ Римомъ у Германцевъ являются измѣненія, какъ въ ихъ соціяльномъ строѣ, такъ и въ сознаніи о необходимости нѣкоторыхъ полицейскихъ условій жизни. Римъ, въ пріобрѣтаемыхъ имъ въ Германіи провинціяхъ, устроиваетъ свои муниципіи съ торжками, общественными зданіями, храмами, театрами, тріумфальными аркамии пр., переноситъ въ германскія колоніи результаты своей цивилизаціи съ ея хорошими и дурными сторонами. Успѣхи садоводства, способы обработки земли, возможность торговыхъ спошеній быстро переносятся на германскую почву. Германцы находятъ въ Римѣ возможность сбыта своихъ про-

изведеній: имъ открывается новая область дѣятельности—торговля. Въ римскихъ провинціяхъ въ Германіи являются города. (Въ юговосточной провинціи Noricum—Лорхъ, Lauriacum, Линцъ, Lentia, Зальцбургъ, Juvavia, Вѣна, Vindabona; въ провинціи, занимавшей нынѣшнюю Баварію, Rhätien — Аугсбургъ, Регенсбургъ, Пассау и др.). О политическомъ и промышленномъ строѣ римскихъ городовъ въ Германіи до сихъ поръ извѣстно еще немного. Имѣются только данныя, что управленіе въ этихъ городахъ строилось по образцу римской муниципіи. Изъ гражданъ выбиралась правительственная коммиссія—duumviri, defensores и пр. Первое общественное зерно въ этихъ городахъ римскаго періода представляется въ союзѣ купцовъ (mercatores, negotiatores, argentarii, mensarii.) Отъ нихъ стали отличаться по своему общественному положенію занимавшіеся ремеслами. Законъ раздѣленія труда начинаетъ входить въ сознаніе поселенія. Подобно Риму и здѣсь занятіе торговлею и ремеслами разсматривается дѣломъ, недостойнымъ свободныхъ: за промышленный трудъ и здѣсь прежде всего берутся полусвободные и несвободные. При движеніи варваровъ IV и V ст., какъ Римъ, такъ и его германскія колоніи, подвергаются разрушенію, но изъ атомовъ разрушеннаго возникаетъ новая жизнь, въ которой слѣды зачатковъ полицейскихъ условій, развивающихся въ германскомъ мірѣ при вліяніи новыхъ началъ. Первое такое новое начало—христіанство, съ его важными послѣдствіями для созданія полицейскихъ условій. Мѣсто, избираемое епископомъ для резиденціи, дѣлается скоро торговымъ и промышленнымъ центромъ. Такъ старинная римская колонія *Кельнъ*, сдѣлавшись резиденціею епископа, получаетъ особое значеніе: создаетъ новые элементы общественности и дѣлается прототипомъ другихъ общественныхъ центровъ Германіи, создающихъ опредѣленныя условія безопасности и благосостоянія. Кобленцъ, Майнцъ, Бингенъ, Триръ, Шпейеръ, Страсбургъ, Базель, Констанцъ, Аугсбургъ, Пассау, Зальцбургъ, Регенсбургъ, а впослѣдствіи и другіе центры германскіе стремятся устроиться по образцу Кельна. Различные классы потребителей въ этихъ городахъ— духовные, знатные, военные и ихъ слуги вызываютъ какъ дѣятельность купцовъ, такъ и различнаго рода промыслы и услуги. Въ сферѣ несвободныхъ (Leibeigene), работавшихъ на землѣ и дворовыхъ, являются первые зародыши ремесленнаго труда. (Въ Германіи долго потому мастеровъ называли кнехтами.) Кромѣ того въ монастыряхъ различнаго рода работы подготовляютъ совершенно новый общественный классъ въ Германіи. Въ VI ст. орденъ Бенедикта ставитъ

одною изъ своихъ задачъ разработывать землю, развивать садоводство и винодѣліе. Если присоединить къ этому заботы монастырей и вообще духовенства о школахъ, то можно убѣдиться, что духовенство и монастыри, въ противоположность свѣтскимъ землевладѣльцамъ, создаютъ элементы новаго, трудящагося и образованнаго класса общества. Короли доставляютъ духовенству силу, раздаютъ духовнымъ земли, дѣлаютъ ихъ министеріалами. Чрезвычайное вліяніе духовенства въ городахъ способствуетъ допущенію въ города лицъ несвободныхъ, занимающихся подъ покровительствомъ духовенства ремесленнымъ трудомъ. Гдѣ вліяніе духовенства было несильно, тамъ и развитіе условій промышленности и образованія несравненно слабѣе. Въ половинѣ VIII ст. еще въ мѣстахъ поселенія сѣверныхъ Франковъ и въ центральной Германіи весьма мало церквей и городовъ. Только начинаютъ появляться нѣкоторые признаки зарождающихся центровъ. Условія общественной жизни слагаются въ германскомъ мірѣ при сильномъ вліяніи церкви. Собственно правительственныя власти считаютъ себя посторонними этому дѣлу. Землевладѣльцы, ландгерры, не могли сознавать еще сродства собственныхъ интересовъ съ развитіемъ условій для достиженія благополучія населявшими ихъ земли массами. Не было и общей правительственной власти, которая бы могла надлежащимъ образомъ вторгнуться въ ихъ самосудъ и самоуправство. Попытку правительственнаго вмѣшательства въ устроеніе условій безопасности и благосостоянія представляетъ впрочемъ энергическая дѣятельность Карла Великаго. Извѣстны заботы его объ устроеніи школъ, послѣ него однако и распавшихся. Рядомъ съ условіемъ образованія Карлъ сознаетъ необходимость другаго условія—обезпеченія торговли. Безопасность путей сообщеній и возможность торговцамъ продавать привозимые ими товары въ города вызываютъ множество распоряженій Карла, между коими главнѣйшее мѣсто занимаютъ: охраненіе военными силами дорогъ отъ разбоевъ и привилегіи на безпошлинную торговлю. Понятіе рынка уже сложилось въ германскихъ городахъ и въ понятіи образовавшагося Marktrecht заключились элементы многихъ полицейскихъ условій, развившихся впослѣдствіи при достиженіи городами извѣстной самостоятельности, начиная съ XIII ст.—Признавая необходимымъ взять на себя поддержку и защиту многихъ слагавшихся въ городской жизни полицейскихъ условій, Карлъ однако враждебно относился къ задаткамъ наиважнѣйшихъ изъ такихъ условій — къ ассоціаціямъ торговцевъ (Gildonae). По капитуляріи 794 г. устроеніе подобныхъ ассо-

ціацій воспрещено подъ угрозою строгихъ наказаній: учредителю грозила смертная жизнь, сообщникамъ — тѣлесное наказаніе и отрѣзаніе носа. Послѣ Карла Великаго и паденія ненадлежащимъ образомъ обставленныхъ его учрежденій долго не видно общихъ полицейскихъ законовъ. Но въ XI ст. встрѣчаемъ очень выгодную для развитія полицейскихъ условій покровительственную дѣятельность отдѣльныхъ владѣльцевъ городамъ. Такая дѣятельность короля Генриха (называемаго основателемъ городовъ, Städtegründer) содѣйствовала чрезвычайно развитію выгодныхъ жизненныхъ условій въ городахъ Саксоніи. — Но до самостоятельнаго развитія городовъ къ общимъ полицейскимъ мѣрамъ, могущимъ развивать условія безопасности и благосостоянія, германскія власти не прибѣгали (См. *Otto Gierсke*, Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft. Берл. 1868. *G. Maurer*, Geschichte der Dorfverfassung in Deutschland. 2 т. Ерланг. 1865. 1866. Его же, Geschichte der Städteverfassung in Deutschland. 2 т. 1869. 1870).

Мыслители того времени, схоластики, не касались прямо вопроса объ условіяхъ безопасности и благосостоянія. Слѣдуя прежде Платону, потомъ Аристотелю, они, какъ напр. знаменитѣйшій изъ нихъ, *Ѳома Аквинатъ*, подводили ученіе Аристотеля о благополучіи, какъ цѣли человѣческой жизни, къ началамъ Божественнаго Откровенія. Или ставили себѣ задачею, посредствомъ примѣненія ученій греческихъ мыслителей и началъ священнаго писанія, разрѣшить вопросъ, волновавшій практику,— объ отношеніи свѣтской власти къ церковной.

§ 14.

Въ Россіи, въ древнѣйшій, вѣчевой періодъ ея жизни, многія условія благосостоянія матеріяльнаго сложились весьма благопріятно. Существенное начало, обнимавшее всѣ виды промышленности, заключалось въ свободѣ промысла, въ отсутствіи какихъ либо ограниченій. Съ XIII ст. являются различнаго рода нападенія на это важнѣйшее изъ полицейскихъ условій матеріяльнаго благосостоянія. Монгольскія начала и сопутствующія имъ мѣры финансовой администраціи разрушаютъ это коренное условіе народной жизни, и только въ самое новѣйшее время, при современныхъ реформахъ, Россія возвращается къ своему кореннему народному началу, котораго не могли воскресить ни московскіе собиратели русской земли, ни реформы, переносимыя съ запада.

Начало необходимости свободы промысла, бывшее въ древнѣйші

времена сознаніемъ русскаго народа, создало уже въ VIII в. среди славянскихъ поселеній многіе центры, кипѣвшіе промышленною дѣятельностію. Если никакихъ прямыхъ мѣръ для содѣйствія торговлѣ не было предпринимаемо, въ промежутокъ времени отъ IX до XV столѣтія, ни со стороны князей, ни со стороны вѣчевой администраціи, то только это начало свободы занятія торговою промышленностію хранило торговлю; оно привлекало многихъ къ этой дѣятельности и допускало въ наши торговые центры иноземныхъ торговцевъ. Разумныя основанія, на которыхъ были принимаемы послѣдніе, отвращеніе русскихъ городовъ въ теченіи этого періода отъ выдачи привилегій нѣкоторымъ только иноземнымъ купцамъ, напротивъ стремленіе заключать торговые договоры съ торговцами различныхъ земель, желавшими имѣть коммерческія сношенія съ Русскими, и готовность предоставить имъ всѣ права, какими пользовались сами Русскіе, включая сюда и дозволеніе свободнаго отправленія вѣры, — объясняютъ громадный приливъ иноземныхъ купцовъ какъ въ Новгородъ и Псковъ, такъ и въ города западной и литовской Руси. (Ср. мои изслѣдованія, о правахъ иностранцевъ въ древней Россіи, Спб. 1854, и о договорѣ Новгорода съ Нѣм. городами, Спб. 1855). Свободная торговля съ иноземными купцами давала громадныя выгоды русскимъ городамъ. Не говоря уже о вызывавшемся ею значительномъ судоходствѣ по нашимъ сплавнымъ рѣкамъ и промыслѣ волочанъ, она не только обезпечивала сбытъ нашихъ сырыхъ продуктовъ и издѣлій ремесленниковъ, жившихъ по городамъ на томъ же началѣ свободы, но и выкупала отсутствіе многихъ необходимыхъ условій полицейскихъ. Такъ въ случаяхъ голода, нерѣдко являвшагося въ древней Россіи, неимѣвшей по отношенію къ борьбѣ съ такимъ народнымъ несчастіемъ никакихъ средствъ, свободная торговля съ иноземцами доставляла нерѣдко спасеніе. Этой же торговлѣ Псковъ обязанъ былъ своимъ прозвищемъ житницы Россіи. Всего лучше можно видѣть значеніе этого начала, сравнивая жизненныя условія этого періода съ московскимъ, когда свобода торговли, какъ и другихъ промысловъ, исчезла. Въ Московскомъ періодѣ иностранные купцы пріѣзжаютъ въ Россію для торга только на основаніи царскихъ привилегій; множество товаровъ, объявленныхъ заповѣдными, изъяты изъ свободнаго обращенія въ торговлѣ. Послѣдствія явились крайне невыгодныя. Богатые торговые центры мало по малу теряютъ всякое значеніе; житница Россіи, Псковъ, обращается въ бѣдный городокъ; ремесленники, дѣйствовавшіе въ городахъ, укрываются въ села;

села, вслѣдствіе того же прикрѣпленія рабочихъ къ землѣ, постепенно теряютъ прежнюю энергію, измѣняютъ къ худшему свои нравы; во время голода нѣтъ уже прежняго средства спасенія, свободной торговли съ иноземцами, и горькія послѣдствія этого неисчислимы.

О благосостояніи духовномъ древнѣйшая русская община заботилась мало. Дѣло это взяла въ свои руки церковь, поощрявшая какъ общины, такъ и князей воздвигать храмы и жертвовать суммы на содержаніе духовенства, которое принимало на себя учрежденіе школъ, впрочемъ немногочисленныхъ и незадававшихся обширными задачами просвѣщенія.

Условія безопасности, при отсутствіи какихъ либо мѣръ со стороны правительства, кромѣ поставленныхъ отъ князей судовъ и назначенныхъ какъ обычаями, такъ и княжескими постановленіями, взысканій, по преимуществу виръ и продажъ, за обиды, находили извѣстное обезпеченіе въ способѣ устроенія древней русской общины. Замкнутость общины (села, міра, города, верви), жившей на началахъ взаимнаго поручительства и взаимнаго другъ за другомъ надзора, зорко слѣдившей за каждымъ новымъ пришельцомъ, обыкновенно требовавшей, чтобы входящій для поселенія въ общину назвалъ *знатка*, — обезпечивала предупрежденіе опасностей въ общинѣ отъ лихихъ людей. Но зато между общинами, по дорогамъ, какъ по гостинницѣ великой, такъ и по проселкамъ, никакихъ не было мѣръ для предупрежденія опасностей. Князья брали это дѣло на себя, поручали своимъ намѣстникамъ и ихъ слугамъ борьбу съ лихими людьми, но дѣятельность княжескихъ слугъ была крайне незначительна, и въ XIV и XV ст. вызывала челобитныя со стороны общинъ князьямъ о бездѣйствіи ихъ служилыхъ людей.

По отношенію къ борьбѣ съ опасностями, происходившими отъ болѣзней, пожаровъ, голода, ни у князей, ни у общинъ не находилось никакихъ средствъ. Отъ голода спасала только свободная торговля съ иноземцами, но болѣзни и пожары опустошали древнюю Россію, не встрѣчая себѣ никакихъ препятствій.

Нищета не представляла въ древнѣйшей Россіи опасности, сознаваемой обществомъ. Какъ частная благотворительность, широко развивавшаяся по свойствамъ характера Русскаго народа, такъ и дѣятельность церкви, взявшей на себя призрѣніе людей богадѣльныхъ и церковныхъ, доставляли полнѣйшее удовлетвореніе этому вопросу. (См. г. *Лешкова*, о русской правдѣ въ отношеніи къ благоустройству, пом. во Врем. М. О. И. и Древн. Рос., кн. 20; *его же*, Исторія русскаго обществ. права

до XVIII ст. М. 1858. *Чичерина*, Обзоръ историческаго развитія сельской общины въ Россіи, пом. въ его Опытахъ по исторіи русскаго права. М. 1858).

Б) *Вторая ступень полицейскаго развитія государствъ.*

§ 15.

Съ XIII ст. въ западно-европейскихъ государствахъ является полицейская дѣятельность правительствъ, которая на этой ступени почти во всѣхъ государствахъ, за исключеніемъ Англіи, не можетъ встать въ надлежащее отношеніе и связь съ полицейскою дѣятельностію общества. Правительство силится предпринять множество мѣръ, которыя бы доставили благополучіе обществу, но большинство этихъ мѣръ оказываются несостоятельными. Полицейская дѣятельность общества и послѣдствія, ею достигаемыя, совершенно неизвѣстны правительству. Послѣднее не можетъ открыть и тѣхъ затрудненій, которыя встрѣчаетъ общество относительно достиженія условій безопасности и благосостояніи въ неустройствахъ средневѣковой государственной жизни. Стремленія средневѣковыхъ городовъ и ихъ корпорацій обезпечить посредствомъ замкнутости и кастовыхъ началъ возможность занятій своихъ промышленниковъ, ремесленниковъ, ученыхъ и пр. встрѣчаютъ препятствія въ своеобразныхъ воззрѣніяхъ на кулачное право поземельныхъ владѣльцевъ, стоящихъ въ мало опредѣленныхъ феодальныхъ отношеніяхъ вассаловъ къ сюзеренамъ. Противорѣчія, рождающіяся между стремленіями общинъ къ обезпеченію условій своего развитія и землевладѣльцами не примиряются единственнымъ средствомъ, находившимся въ рукахъ власти, — выдачею привилегій: этимъ вносится въ свою очередь источникъ новыхъ противорѣчій. Далѣе, неопредѣленность отношеній церкви къ свѣтской власти, и множество полицейскихъ вопросовъ, которымъ стремится удовлетворить церковь, составляютъ новое препятствіе для обезпеченія условій развитія. Наконецъ плохое состояніе судовъ и болѣзненныя начала какъ администраціи вообще, такъ и мѣстнаго самоуправленія въ особенности, даютъ объясненія тому, что многоразличные элементы полицейской дѣятельности общества стояли въ совершенномъ разладѣ, взаимно разрушали другъ друга, скрывали тѣмъ свои средства отъ общей государственной власти, которая и лишалась возможности создать собственную надлежащую полицейскую дѣятельность. Борьба, открыв-

шаяся въ западной Европѣ за примиреніе этихъ противорѣчій, приведшая къ новымъ началамъ положеніе церкви въ государствѣ и отношеніе отдѣльныхъ владѣльцевъ къ государственной власти, сокрушила феодальныя основы жизни, преобразовала государственный строй западноевропейскихъ государствъ и подготовила новую ступень полицейскаго развитія обществъ. Развитіе полицейскихъ началъ на этой ступени представляетъ значительныя различія въ Англіи, Германіи и Франціи. Въ Россіи же отъ полнѣйшаго отличія развитія самаго государственнаго строя условія полицейскія слагались совершенно иначе.

§ 16.

Въ *Англіи*, въ XIII ст. ставятся съ извѣстною опредѣленностью заботы объ условіяхъ безопасности и благостоянія въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ, начавшіяся еще въ первоначальныя времена господства Англосаксскихъ обычаевъ. Убѣжденіе, что предводитель, король есть защитникъ, оберегатель мира, которому въ этомъ отношеніи должна содѣйствовать община, устроивающаяся для того на началѣ взаимнаго поручительства (francplegium, decenna), дѣлается коренною основою полицейскаго строя Англіи. Законъ Вильгельма завоевателя такую обычную обязательность общины дѣлаетъ юридическою обязанностію. Представители общины получаютъ затѣмъ обязанность каждое нарушеніе мира обнаружить, для чего избираютъ своихъ присяжныхъ. Вопросные пункты, имъ предлагаемые, касаются главнѣйшихъ нарушеній мира — вторженія въ королевскую власть, неповиновенія распоряженіямъ королевскаго фохта и его помощниковъ, нарушенія правилъ (полицейскихъ) общины о мѣрѣ и вѣсѣ, торговлѣ хлѣбомъ, виномъ и пивомъ, а впослѣдствіи эти пункты доведены до 138 вопросовъ. Поставленное присяжными обвиненіе считается оффиціяльнымъ заявленіемъ должностнаго лица (indictment, presentment). Такимъ образомъ первоначально въ Англіи образуется инквизиціонная дѣятельность какъ переѣзжающихъ судей, такъ шерифа и мѣстныхъ судей. Какъ наблюденіе въ мѣстностяхъ за порядкомъ получилъ введенный Норманнами королевскій *vicecomes*, то онъ по временамъ открывалъ судебно-полицейскія засѣданія, называвшіяся *turnus vicecomitis*, пріобрѣвшія въ XIII ст. чрезвычайное значеніе. Turnus передавалъ indictments другимъ властямъ для возбужденія законныхъ послѣдствій. Какъ въ основѣ такого turnus лежала обязанность общинъ отвѣт-

ствовать за нарушеніе мира, то скоро родилось убѣжденіе, что такіе turnus, особенно вслѣдствіе часто смѣнявшихся шерифовъ и vicecomites, не удовлетворяютъ цѣли. Стали по временамъ собирать мужское населеніе графства, и такіе народные суды — *courts leet* послужили основаніемъ для устроенія въ бургахъ городскихъ совѣтовъ, а въ мѣстечкахъ отдѣльныхъ судовъ, независимыхъ отъ vicecomes и его суфохтовъ. Такимъ образомъ изъ коренной, въ древнѣйшее время еще сознававшейся обязанности содѣйствовать обезпеченію общаго мира, начинаетъ развиваться мировая полицейская юрисдикція. Рядомъ съ этимъ развиваются королевскія постановленія, стремящіяся угрозами уже строгихъ наказаній обезпечить предупрежденіе болѣе важныхъ полицейскихъ нарушеній. Въ этихъ королевскихъ постановленіяхъ та характеристическая черта, что установляемыя ими денежныя взысканія поражаютъ одинаково за полицейскія нарушенія — богатаго и бѣднаго, королевскаго вассала и его homo, свѣтскаго и духовнаго. Этою одинаковостію, какъ дѣйствительно полицейскимъ характеромъ, англійскія старинныя постановленія существенно отличаются отъ таковыхъ же во Франціи и Германіи: въ Англіи съ самаго начала сдѣлалась невозможною самостоятельность вассаловъ; Англія избѣгла множества невыгодныхъ феодальныхъ условій, наполнявшихъ крайними противорѣчіями другія западно-европейскія государства. Эти взысканія за полицейскія правонарушенія (amerciaments), назначавшіяся королевскою властію, казались необходимыми для водворенія военнаго порядка, котораго искали завоеватели. Но впослѣдствіи, именно въ XIII ст., хотя вполнѣ сохранилось существенное полицейское положеніе что всякій, кто бы ни былъ, долженъ отвѣтствовать за нарушеніе общаго мира, самый порядокъ наложенія такихъ взысканій совершенно измѣнился. При полученіи великой хартіи стремились включить такія правила, которыми бы при установленіи денежныхъ взысканій, необходимыхъ для охраненія мира и порядка, обезпечивались права и независимость свободныхъ людей. Въ Magna Charta явились относительно этого вопроса слѣдующія постановленія: 1) Полицейскіе штрафы по ихъ величинѣ должны соотвѣтствовать тяжести проступка (Liber homo non amercietur pro parvo delicto nisi-secundum modum delicti, et pro magno delicto amercietur secundum magnitudinem delicti). 2) Взысканіе полицейское не должно служить разореніемъ для виновнаго, или, какъ выражено въ хартіи, должно быть согласно съ beneficium competentiae, т. е. что не смотря на взысканіе виновный сохранитъ способы своего содержанія (contene-

mentum), купецъ — marcandisa, земледѣлецъ — waignagium. 3) Опредѣленіе взысканія не можетъ итти помимо общинныхъ властей, слѣдовательно помимо судебнаго разбирательства (Et nulla praedictarum misericordiam ponatur, nisi per sacramentum proborum hominum de visneto). А графы и бароны не иначе могутъ подвергнуться взысканію, какъ по приговору имъ равныхъ. (Comites et Barones non amerciantur nisi per pares suos, et nonnisi secundum modum delicti). Хотя эта хартія, какъ извѣстно, была впослѣдствіи нарушаема, но ея начала достигли своего развитія. Съ конца XIII ст. начинаетъ установляться органическая связь между центральнымъ правительствомъ и графствомъ, гдѣ богатая аристократія беретъ на себя трудныя функціи полиціи въ обширномъ смыслѣ. Парламенты, собирающіеся въ XIII ст., начинаютъ свою дѣятельность жалобами на притѣсненія со стороны сильныхъ, на насилія и разбои, продолжавшіеся еще какъ слѣдствія баронской войны. Вслѣдствіе того издается формальный полицейскій уставъ въ Винчестерскомъ статутѣ 13 Эдуарда I (царств. 1272—1307). Въ этомъ статуѣ объясняется, что по причинѣ увеличивающихся съ каждымъ днемъ разбоевъ, убійства и воровства, необходимо принять слѣдующія мѣры: органамъ, наблюдающимъ за порядкомъ, констеблямъ (въ XIII ст. уже устроились въ каждой сотнѣ Chief Constable, а въ десятняхъ изъ шульцовъ Petty Constable) предписать вести болѣе точное наблюденіе, объявить отвѣтственность содержателей гостиницъ за ихъ посѣтителей, подтвердить отвѣтственность сотни за безпорядки, въ ея округѣ происходящіе, и расширить повинность мѣстной воинской службы и отправленія ночныхъ карауловъ (watch and ward). Вмѣстѣ съ тѣмъ стали являться парламентскіе статуты, имѣвшіе общее для всей страны значеніе, и опредѣлявшіе различныя полицейскія мѣры, считавшіяся въ то время важными для обезпеченія жизненныхъ условій: назначали таксы на различные предметы продовольствія, воспрещали различныя поддѣлки и т. п. При Эдуардѣ III (1327—1377) издается statute of labourers, имѣющій въ виду помѣшать возвышенію заработной платы земледѣльцевъ, предупредить стачки рабочихъ, запретить подачу милостыни способнымъ работникамъ и ограничить роскошь, которой стали предаваться рабочіе классы. Затѣмъ являются статуты, имѣющіе въ виду полицію нравственности, обезпеченіе удобства и безопасности путей сообщеній, установленіе правилъ охоты и рыбной ловли. Выполненіе такихъ многосложныхъ предписаній поручалось *Scheriff's tourn* и *Courts leet*. Въ этомъ скоро почувствовалось неудобство, ибо судебныя формы этихъ учрежденій не

соотвѣтствовали требованіямъ полицейскаго дѣла. Это сознавалось уже во время Ричарда I, при которомъ явилась первая попытка устроить для полицейскихъ дѣлъ въ обширномъ смыслѣ, рядомъ съ судебными учрежденіями, особыхъ органовъ — custodes placitorum coronae, *coroners*, сначала опредѣлявшихся по избранію. Но въ этомъ полицейскомъ отношеніи должность коронеровъ не получила надлежащаго развитія, и ихъ функціи въ этомъ отношеніи ограничились изслѣдованіями о нѣкоторыхъ смертныхъ случаяхъ, отысканіи кладовъ и ассистированіемъ у шерифа. При Эдуардѣ II нашли нужнымъ въ каждомъ графствѣ учредить новую должность полусудебную, полуполицейскую — conservatores pacis, коимъ поручалось наблюдать за выполненіемъ Винчестерскаго полицейскаго устава и дальнѣйшихъ къ нему прибавленій. Но и эта должность осталась неосуществившеюся попыткою, доказывавшею только необходимость что либо устроить для обезпеченія полицейскаго дѣла. При Эдуардѣ III повелѣно было, въ помощь шерифамъ и переѣзжающимъ судьямъ, назначать bonnes gens et loyaux assignés à la garde de la paix. Нескоро однако осуществилась возможность устроенія надлежащихъ полицейскихъ должностей. Попытка слѣдовала за попыткою. Наконецъ коммонерами предложенъ проектъ назначать въ каждое графство шесть полицейскихъ органовъ — 2 лордовъ, 2 рыцарей и 2 юристовъ. Хотя при разсмотрѣніи проекта возникли несогласія, такъ какъ правительство желало назначать таковыхъ отъ себя, а землевладѣльцы желали избирать ихъ изъ своей среды, но возстаніе крестьянъ и изданные при Эдуардѣ III статуты о земледѣльцахъ, требовавшіе примѣненія, вызвали назначеніе коммиссаровъ съ чрезвычайною властію, обязанныхъ 4 раза въ году открывать въ каждомъ графствѣ свои засѣданія. Въ 1360 г. 34 ст. Эдуарда III введены такіе полицейскіе органы, какъ постоянный институтъ. Именно, въ каждомъ графствѣ, для поддержанія мира, назначается лордъ и при немъ три или четыре изъ наиболѣе уважаемыхъ въ графствѣ лицъ и нѣсколько ученыхъ юристовъ; имъ предоставлена власть обуздывать нарушителей закона и мира, брать ихъ подъ стражу, подвергать взысканіямъ сообразно съ проступками, заключать въ темницу и вообще взыскивать согласно закону и обычаю. Въ видѣ дополненія къ этому, скоро явилось парламентское постановленіе, чтобы эти лица имѣли четыре раза въ году общія засѣданія. Въ слѣдующемъ году представлена петиція королю о разрѣшеніи парламенту избирать несмѣняемыхъ королевскою властію justices of the peace и justices of labourers and artificers. Проектированное

въ этой петиціи названіе justices of the peace замѣнило старинное custodes pacis, и хотя на предлагавшихся основаніяхъ не разрѣшено было избирать этихъ органовъ, но уже при Ричардѣ II (1377—1399) такой мировой институтъ, дѣйствующій въ видѣ коммиссій, получилъ въ свои руки рядомъ съ судебными дѣлами, множество вопросовъ полицейской администраціи въ обширномъ смыслѣ. Именно такимъ мировымъ коммиссіямъ ввѣрили: 1) сохраненіе мира на основаніяхъ обычнаго права (common law), т. е. всѣ полицейскія дѣла, кои прежде входили въ функцію королевскаго норманскаго фохта; 2) соотвѣтственныя этимъ же дѣла по опредѣленіямъ статутовъ Винчестерскаго, Вестминстерскаго и позднѣйшихъ законовъ о ремеслахъ и работахъ. Въ сессіяхъ же, съ участіемъ присяжныхъ, въ quartersessions, имъ предоставленъ и уголовный судъ. Персоналъ мировыхъ судей сталъ получаться, какъ изъ большихъ землевладѣльцевъ, такъ и изъ лицъ, знающихъ право. Но въ XV ст., вліяніе аристократіи при Ланкастерскомъ домѣ ввело значительный ценсъ для мироваго судьи (недвижимость, дающая 20 ф. дохода), хотя при недостаткѣ таковыхъ лордуканцлеру предоставлялось назначать и изъ другихъ. Конкурренція мировыхъ судей, избиравшихся изъ богатыхъ землевладѣльцевъ и изъ ученыхъ юристовъ, продолжалась въ теченіи всего XVIII ст. Функція мировыхъ судей сдѣлалась тою школою, пройти которую, иногда правда только номинально, сдѣлалось необходимостію для всякаго знатнаго и богатаго. Эта должность заключала въ себѣ главныя основы самоуправленія Англіи и поставила совершенно иначе сравнительно съ другими государствами вопросы о средствахъ обезпеченія условій безопасности и благосостоянія, начала полицейскаго государственнаго строя. Съ развитіемъ института мировыхъ судей полицейская функція шерифа стала все уменьшаться, и главныя заботы по обезпеченію полицейскихъ условій стали разработываться мировыми судьями, особенно въ ихъ quartersessions. (См. *Гнейста*, Das englische Verwaltungsrecht, I, 1867, стр. 311 и слѣд.).

§ 17.

Въ *Германіи*, въ XIII ст. городъ дѣлается областію свободы, стремящеюся создать нѣкоторыя полицейскія условія. Большое содѣйствіе развитію городовъ оказывали епископскіе фохты. Въ XIII ст. уже во многихъ мѣстахъ Германіи господствуетъ обычай, по которому города принимаютъ къ себѣ скрывающихся отъ преслѣдованія со стороны сильныхъ.

Въ XIII ст. уже существовало правило, по которому господинъ могъ отыскивать своего человѣка, скрывшагося въ городѣ, только въ теченіи года и одного дня (Jahr und Tag); по истеченіи этого срока тотъ дѣлался свободнымъ (Die Luft der Stadt macht frei). Этотъ обычай сталъ доставлять городамъ могучіе элементы общественной жизни — трудъ и прилежаніе. Стремленія городовъ создать свой самостоятельный судъ привели ихъ и къ полицейскимъ заботамъ. За выдѣленіемъ дѣлъ, подлежавшихъ юрисдикціи самого domini, остальныя судебныя дѣла мало по малу стали переходить въ вѣдѣніе выборныхъ шультхейса (Schultheiss) и присяжныхъ (Schöffen), нерѣдко называвшихся консулами. Коллегіальному вѣдѣнію такихъ консуловъ уже съ конца XII ст. стали предоставлять многія заботы для обезпеченія интересовъ торгующихъ, вошедшія въ понятіе Markt- u. Handelspolizei. Имъ поручали наблюденіе за мѣрами вина и хлѣба, за вѣсами золота и серебра, предоставили издавать постановленія, обезпечивающія надзоръ за доброкачественностію жизненныхъ припасовъ, принимать мѣры для обезпеченія безопасности; въ случаѣ невозможности прекратить драку или вообще безпорядки, толпою производимые, консулу предоставлялось ударить въ набатный колоколъ для созванія всей коммиссіи консуловъ и пр. (См. древнѣйшіе статуты герм. городовъ; напр. Instrumentum conditae Friburgi civitatis in Brisgovia, anno MCXX, основ. на началахъ Кельна, §§ 20, 77, 79). Развивающіяся далѣе въ городахъ корпораціи ученыхъ, торговцевъ, ремесленниковъ, и борьба, въ которую, въ XIV особенно столѣтіи, корпораціи вступаютъ другъ съ другомъ, ведутъ далѣе городскія полицейскія условія. Такая борьба различныхъ классовъ городскаго общества разбиваетъ привилегіи городскихъ старожиловъ, городской аристократіи, исключительно заботиться объ интересахъ города, но открываетъ возможность всѣмъ корпораціямъ избирать своихъ представителей въ городской совѣтъ. Во многихъ мѣстахъ подобно Магдебургу (договоръ 1330 г.) господство въ этомъ отношеніи получаютъ корпораціи ремесленниковъ, цехи. Вмѣсто прежнихъ Schöffen или consules и въ полицейскомъ отношеніи дѣйствуютъ члены бургомистерскаго или городскаго совѣта (Rathsglieder; сначала въ Магдебургѣ ихъ было 36, потомъ увеличилось до 75). Когда значеніе городовъ и политическая сила корпорацій, особенно цеховъ въ XVI ст. вслѣдствіе неудачной для городовъ борьбы съ властями уменьшились, многіе землевладѣльцы, подобно императору, стремятся принимать мѣры для улучшенія условій общественной жизни на

ихъ земляхъ. Вслѣдствіе измѣненія въ отношеніяхъ между корпораціями и измѣненія торговли, новаго значенія, пріобрѣтаемаго внѣшнею оптовою торговлею съ Америкою, власти (землевладѣльцы) начинаютъ смотрѣть на промыслы, особенно на торговлю, какъ на источникъ доходовъ для казны, усиливаютъ внѣшнія таможенныя пошлины и начинаютъ дѣлать многоразличныя вторженія въ промыслы, считая полезными и необходимыми такія мѣры, которыя въ дѣйствительности оказываются крайне вредными. Отчасти такія вторженія со стороны законодательства являются по просьбѣ самыхъ городовъ, особенно цеховыхъ корпорацій, заключавшихъ уже въ себѣ сѣмена разложенія и искавшихъ себѣ помощи въ искусственныхъ покровительственныхъ мѣрахъ. Такъ напр. когда въ XVI ст. изъ Англіи стали вывозить много суконъ, къ императору обратились съ просьбою воспретить торговлю англійскими сукнами; въ 1582 году и явилось въ Аугсбургѣ императорское постановленіе, воспрещавшее какъ покупать, такъ и носить англійское сукно. Подобныя полицейскія вторженія императоровъ и отдѣльныхъ германскихъ властителей въ дѣла промышленности дали уже въ XVI ст. крайне невыгодныя послѣдствія. Такіе могучіе города, какъ Аугсбургъ, Любекъ и др. къ концу XVI ст. значительно обѣднѣли. Къ этому надо присоединить, что переходъ администраціи монетнаго дѣла (Münzrecht) отъ городовъ къ властителямъ далъ, по крайней мѣрѣ на первое время, весьма невыгодныя послѣдствія: явились крайне неудобныя для промышленности колебанія цѣнности монеты, вслѣдствіе чего перестали принимать монету вѣсомъ, но только счетомъ (Markwährung). Въ концѣ же XV и началѣ XVI стол. какъ императоръ, такъ и отдѣльные владѣльцы начинаютъ издавать полицейскіе уставы (Polizeiordnungen), долго не находившіе для себя исполненія и содержаніемъ своимъ обличавшіе бѣдность воззрѣній правительствъ того времени на задачи своей полицейской дѣятельности. Главнѣйшая цѣль, достигнуть которой стремится напр. Regimentsordnung 1495 г. заключается въ обузданіи роскоши, въ распространеніи умѣренности и простоты. Онъ предписываетъ властямъ взять наблюденіе за порядкомъ и полиціею, подъ которою разумѣетъ обязанность умѣрять роскошь и излишки жизненныхъ расходовъ всѣхъ сословій, въ особенности не допускать шелковыхъ матерій, духовъ и вообще продуктовъ, пріобрѣтеніе которыхъ получается посредствомъ вывоза металлическихъ денегъ изъ страны. Сеймовое постановленіе 1500 г. (Reichsabschied) и слѣдующіе къ нему добавочные законы представляютъ смѣсь самыхъ многоразличныхъ постановленій,

касающихся монеты, торговли книгами, монополій, вывоза бумажныхъ издѣлій, ростовщиковъ, поддѣлки винъ, предупрежденія безнравственности, визитаціи аптекъ, преслѣдованія медленности судей и адвокатовъ и т. п. Въ отдѣльныхъ владѣніяхъ издававшіеся Polizeiordnungen составляли обыкновенно часть Landesordnungen и сочинялись по образцу императорскихъ. Какъ самое полицейское законодательство XVI и XVII столѣтій отличалось отсутствіемъ сознаваемыхъ правительствомъ началъ для его полицейской дѣятельности, такъ и создававшіяся полицейскія учрежденія не имѣли средствъ для надлежащей дѣятельности, но были исполнены формализма и прямо мѣшали развитію выгодныхъ полицейскихъ условій. Первоначально дѣйствуютъ постановляемые императоромъ фискалы, какъ органы для выполненія судебныхъ и полицейскихъ императорскихъ предписаній, имѣющіе въ округахъ (при существовавшемъ тогда Kreisverfassung) подчиненныхъ имъ чиновъ — Kreisoberste. Но чѣмъ болѣе пріобрѣтали независимости отъ императора отдѣльные властители, тѣмъ болѣе съуживалась дѣятельность императорскихъ военныхъ чиновъ по выполненію полицейскихъ статутовъ, издававшихся императоромъ. Отдѣльные курфирсты, герцоги и т. д., забирая это дѣло въ свои руки, не были къ выполненію его подготовлены болѣе императора, и создаваемыя ими учрежденія были столь же неудовлетворительны, какъ и императорскія. По примѣру Австріи, въ видѣ высшихъ полицейскихъ управленій, стали устроиваться особыя коммиссіи (Regierungen, Hofräthe); въ нѣкоторыхъ же владѣніяхъ высшее полицейское управленіе совпадало съ высшими судебными инстанціями. Въ вѣдѣніи высшихъ управленій дѣйствовали чины полицейскіе, совпадавшіе первоначально съ чинами судебными, такъ какъ дѣятельность ихъ заключалась по преимуществу въ преслѣдованіи такихъ дѣяній, кои были воспрещены императорскими и мѣстными законами. Ни законодательство, ни полицейскія учрежденія не въ состояніи были изучить и согласить тѣхъ полицейскихъ условій, которыя создавались усиліями городовъ и церкви и представляли уже полнѣйшее отличіе отъ жизненныхъ условій земледѣльцевъ, находившихся подъ господствомъ варварства и произвола землевладѣльцевъ. Послѣ пріобрѣтенія съ $^1/_2$ XVII ст. (съ Вестфальскаго мира) отдѣльными владѣльцами государственной самостоятельности, они стремятся въ концѣ XVII и въ теченіи всего XVIII ст. явившіеся задатки полицейскихъ условій соединять подъ своею властію, посредствомъ своего законодательства и своихъ государственныхъ установленій въ одно цѣ-

лое, доставить народу благополучіе во что бы ни стало. Но ихъ стремленія напрасны: подъ новыми формами, они продолжаютъ вести свое дѣло по прежнему, не доходятъ до сознанія, что ихъ стремленія не могутъ найти осуществленія въ государствѣ имѣющемъ уже новыя начала, не замѣчаютъ, что все ихъ окружающее и ихъ властію поддерживаемое есть остатокъ средневѣковой жизни, по существу своему составляющій цѣлую совокупность антиполицейскихъ условій. Тѣ заботы о полицейскихъ вопросахъ, которыя теперь оставляли церковь и различнаго рода корпораціи и даже цѣлые города, должны были брать въ свои правительственныя руки ландесгерры. Какія же у нихъ для того средства, какими политическими задачами вооружены правительства того времени? Не имѣя въ дѣйствительности никакихъ средствъ, правители XVIII ст. задаются громадными задачами — взять народъ подъ полную свою правительственную опеку и доставить ему благополучіе, хотя бы онъ самъ къ достиженію его по своему неразумію и не стремился. «Народу, какъ больному ребенку, должно указывать, что ему ѣсть и пить», разсуждалъ Фридрихъ II, прозванный великимъ. Германскія правительства ставятъ множество коллегій, государственныхъ учрежденій, коимъ ввѣряютъ администрацію различныхъ полицейскихъ дѣлъ, съ тою цѣлію, чтобы такая правительственная администрація доставила народу и безопасность и благосостояніе. Съ этой стороны опеки народнаго благополучія, смотрятъ на государство, какъ на полицейское (Polizeistaat), имѣющее другой призывъ, чѣмъ Rechtsstaat. Но чѣмъ же руководствуются эти установленія правительственныя, получившія функцію осчастливить народъ? Какія это начала, рисующія Polizeistaat? Ихъ можно искать въ тѣхъ мѣрахъ, которыя стремятся многоразличныя коллегія Австріи и Пруссіи выразить во множествѣ сочиненныхъ ими уставовъ (Verordnungen), большинство которыхъ и осталось законодательными уставами въ кодексахъ, немогшими проникнуть въ жизнь, такъ какъ большинство ихъ строилось на началѣ вмѣшательства въ промыслы и вообще частную дѣятельность и на началѣ недовѣрія къ свободѣ лица и силѣ общества. Городовые магистраты боязливо оспаривали такія правительственныя вторженія, такъ какъ и сами не могли противопоставить чего либо точнаго и вѣрно сознаваемаго. Мѣстные землевладѣльцы, жившіе еще во всей глубинѣ феодальныхъ началъ, также не были въ состояніи противопоставить такой полицейской политикѣ болѣе вѣрныхъ основъ. Въ судебныхъ учрежденіяхъ, бывшихъ въ крайне неудовлетворительномъ состояніи, не пред-

ставлялось возможности почерпнуть дѣйствительныхъ указаній. Да и въ наукѣ права, какъ изложено будетъ ниже, вѣрныя воззрѣнія начинаютъ сказываться только во второй полов. XVIII в. Между тѣмъ прямую поддержку пріемамъ нѣмецкихъ правительствъ представляла королевская Франція, гдѣ все уже исходило отъ правительства, благодѣтельствовавшаго всѣхъ. Особенно гремѣла славою дѣятельность создавшейся во Франціи исполнительной полиціи. Германскимъ правителямъ казалось дѣйствительнымъ прогрессомъ и обезпеченіемъ своихъ общихъ полицейскихъ началъ заимствованіе изъ Франціи порядковъ исполнительной полиціи. Въ Германіи, въ XVIII ст. стремились совершенно отдѣлить органовъ исполнительной полиціи отъ судебныхъ, и устроить ихъ бюрократически съ проведеніемъ системы строгой централизаціи. Хотя въ городахъ полицейская дѣятельность въ извѣстной степени сохранена за магистратами, но они обязывались устроить особаго органа исполнительной полиціи, явившагося въ большой части мѣстъ подъ именемъ инспектора. Рядомъ съ нимъ въ каждый городъ отъ правительства назначался полицейскій коммиссаръ, ведшій общее полицейское наблюденіе и получившій въ свои руки надзоръ за пріѣзжающими (Fremdenpolizei). Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ правительство отъ себя назначало отдѣльнаго члена магистрата, получавшаго полицейскую дѣятельность въ городѣ и зависѣвшаго отъ высшихъ правительственныхъ властей. Въ большихъ же центрахъ правительство, уничтоживъ совершенно полицейскую дѣятельность магистратовъ, прямо поставило своихъ правительственныхъ властей, которыя могли поручать магистратамъ нѣкоторыя полицейскія дѣла — ремесленниковъ, призрѣнія бѣдныхъ и пр. Правительственная полиція въ большихъ городахъ обыкновенно ввѣрялась цѣлому полицейскому бюро. Въ провинціяхъ или округахъ ставились особыя управы (Regierungen, Kammern), нерѣдко соединявшіяся съ судебными установленіями (Justizcollegien). Эти полицейскія управленія стояли въ подчиненіи открывавшимся въ провинціи установленіямъ для управленія всѣми административными вопросами, не только полицейскими (Kreisdirection, Regierung, Gubernium. См. *Циммерманна*, Die deutsche Polizei im neunzehnten Jahrhundert, I. Quellen des deutschen Polizeirechts, см. у *Берга*, Handbuch des deutschen Polizeirechts, изд. 2, 1802, I, стр. 31 и слѣд.).

§ 18.

Во *Франціи*, при слабыхъ преемникахъ Карла Великаго, чрезвычайное усиленіе власти вассаловъ указало ходъ развитію какъ цѣлаго государственнаго строя Франціи, такъ и ея полицейскихъ началъ. Въ этомъ отношеніи исторія государственныхъ началъ Франціи представляетъ совершенную противоположность развитію ихъ въ Англіи. За развитіемъ общихъ полицейскихъ началъ во Франціи можно слѣдить посредствомъ наблюденія за возвышеніемъ королевской власти на счетъ вассаловъ, за отношеніемъ той и другой власти къ мѣстному самоуправленію общинъ и къ полицейской дѣятельности церкви. Въ исторіи сословныхъ собраній народа (états généraux) заключаются главнѣйшіе моменты исторіи французской полиціи въ обширномъ смыслѣ. Стремленіе сословій позаботиться объ условіяхъ благосостоянія и безопасности, проснувшееся съ нѣкоторою энергіею въ половинѣ XIV ст., должно было скоро заглохнуть предъ увеличившимся значеніемъ королевской власти. На собраніи états généraux въ 1412 г. въ Парижѣ духовенство прямо ставитъ вопросъ о полицейскихъ заботахъ въ обширномъ смыслѣ. Парижскій университетъ имѣлъ впервые въ этомъ собраніи своего депутата — *Павильи* (Eustache de Pavilly), который говорилъ отъ имени народа, выставляя всѣ невыгоды дѣйствовавшей правительственной системы для условій благосостоянія. Послѣдствіемъ этого собранія былъ знаменитый ordonnance, cabotienne, 25 мая 1413 г. Въ 258 его артикулахъ предложена реформа общественнаго управленія, не получившая впрочемъ осуществленія. На одномъ изъ послѣдующихъ собраній, вслѣдствіе разсмотрѣнія условій безопасности, согласились съ необходимостію устроить постоянную, дѣйствовавшую во всѣхъ мѣстностяхъ, военную стражу, жандармерію (Ordonnance de la gendarmerie, 12-го ноября). Вообще états généraux доставили королю средства для усиленія его власти. Людовикъ XI воспользовался этимъ, но только не для благосостоянія страны: при немъ налоги увеличились до чрезвычайности. Хотя при немъ изъ états généraux выбрана была коммиссія для разсмотрѣнія способовъ улучшенія финансовыхъ и судебныхъ условій страны, но работы этой коммиссіи сдѣлались только достояніемъ архивовъ. (Journal des états généraux tenus à Tours, en 1484, redigé par Masselin, у *Bernier*, Collection des documents inédits relatifs à l'histoire de France, Пар. 1835). Когда по смерти Генриха IV, который вообще не собиралъ штатовъ, они собрались при регентшѣ въ

1614 г., то между ними открылась распря; третій классъ возбудилъ вопросъ о необходимости радикальныхъ реформъ, — уничтоженія продажности должностей, лучшаго устроенія финансовой администраціи, обезпеченія свободы промышленности. Но правительство было весьма далеко отъ принятія благоразумныхъ совѣтовъ. Всѣ условія безопасности и благосостоянія ему казались въ одномъ средствѣ — все въ большемъ поглощеніи королевскою властію власти вассаловъ, совокупленія въ себѣ всѣхъ порожденныхъ феодальными началами препятствій дѣйствительному благосостоянію страны. Такое воззрѣніе подготовило убѣжденіе Людовика XIV, что благосостояніе и безопасность страны зависитъ отъ его личнаго благосостоянія и безопасности. (L'état — c'est moi). Такъ постепенно создавалась и особая полицейская система, вызвавшая и сообразное тому устроеніе органовъ исполнительной полиціи, система, имѣвшая въ виду создать всѣ средства для обезпеченія королевскихъ интересовъ. Оставляя при этомъ въ сторонѣ вопросы дѣйствительно полицейскіе, обезпеченіе безопасности и благосостоянія, французская полицейская система подготовила наибольшія опасности для королевской власти, и не смотря на сильную іерархію органовъ исполнительной полиціи, построенную на началахъ централизаціи, нетолько не въ состояніи была предупредить, но еще ускорила разрушеніе королевской власти.

Въ самомъ началѣ этого періода встрѣчаемъ должность *прево* (Prévôts, praepositi), совершенно зависѣвшихъ отъ короля, но имѣвшихъ въ теченіи періода весьма различный объемъ дѣятельности. Въ началѣ, въ своемъ округѣ они представляли всѣ виды королевской власти, позже — только нѣкоторые изъ этихъ видовъ. Прежде всего является ихъ функція военачальниковъ. Но таковую власть они не распространяли на знатныхъ вассаловъ, а только на ихъ homines. Этотъ характеръ ихъ власти скоро сталъ исчезать, а вмѣсто того всѣ части королевскаго управленія стали сосредоточиваться въ ихъ рукахъ. По мѣрѣ увеличенія королевской власти увеличивалась и власть прево. Въ ихъ должность стала входить дѣятельность полицейская, рядомъ съ финансовою (отдача казенныхъ имѣній въ аренду) и судебною. Имъ были подсудны всѣ, жившіе на казенныхъ доменахъ; но по отношенію къ вассаламъ и ихъ homines юрисдикція прево была ограничена; съ увеличеніемъ же королевской власти судъ прево явился общимъ судомъ первой степени. Столь многообразная дѣятельность прево давала крайне невыгодныя послѣдствія, тѣмъ болѣе, что они жалованья не получали, а кормились отъ сборовъ

съ жителей. Только въ концѣ XV ст. имъ назначено содержаніе отъ казны; вмѣстѣ съ тѣмъ, по эдикту Карла VIII, 1493 г., отъ нихъ отнята дѣятельность финансово-административная, и за ними оставлена только судебная и полицейская. Вся Франція распредѣлялась на округи, управлявшіеся прево. Такіе округи представляли нисшее территоріальное дѣленіе въ судебномъ и полицейскомъ отношеніи. Отъ прево зависѣли Viguiers, Vicomtes, Chatelains и меры. Высшую административную ступень, заключавшую въ себѣ начальствованіе надъ нѣсколькими округами прево, представляла должность *Сенешала* (Baillifs, Baillivae, baillages, senescalciae, senechaussées). Эти должности байльи или сенешаловъ — не изобрѣтеніе королевской власти, но пріуроченіе прежнихъ чиновъ, дѣйствовавшихъ у вассаловъ, къ королевской службѣ. При Филиппѣ-Августѣ было четыре королевскихъ baillages, въ XIII ст. число ихъ стало увеличиваться. По степени власти сенешалъ и байльи были одинаковы: на югѣ эти власти назывались байльи, на сѣверѣ сенешалы; впрочемъ различались grandes et petites baillies. Заключая въ себѣ функціи прево, только съ большею властію, эти должности первоначально замѣщались знатными вассалами. Они играли важную роль при выборахъ въ états généraux. По полицейско-судебнымъ дѣламъ они составляли вторую инстанцію. Такъ какъ эти должности были замѣщаемы знатными, неимѣвшими обыкновенно достаточныхъ юридическихъ свѣдѣній, то уже въ XV ст. (ордонансъ Карла VII 1453 г.) требуется, чтобы они въ помощь себѣ брали свѣдущихъ въ судебныхъ дѣлахъ Lieutenants, а впослѣдствіи таковыхъ прямо стала назначать королевская власть. Въ концѣ XV ст. финансовая ихъ дѣятельность вполнѣ ограничена, и по отношенію къ ихъ власти военной за ними оставлены только почести; такимъ образомъ ихъ обязанности стали ограничиваться судебною и полицейскою дѣятельностію. При нихъ полагались три помощника или lieutenants: lieutenant-général civil, criminel, de police (съ 1667 г.). У нѣкоторыхъ еще былъ lieutenant-général particulier, замѣнявшій байльи во время отсутствія или болѣзни, или получавшій отъ него отдѣльныя порученія. Высшею относительно сенешаловъ административною ступенью съ конца XIV ст. являются *gouverneurs*. Первоначально облеченные только военною властію, губернаторы скоро начинаютъ проявлять и другіе виды власти. Многіе ордонансы XVI ст. имѣютъ цѣлію ограничить вторженіе губернаторовъ въ дѣла другихъ органовъ. — При губернаторахъ были также lieutenants-généraux и particuliers. Назначеніе такихъ губернаторовъ сначала

было не общее: при Франциске I всего было 15 губернаторовъ, при Людовикѣ XVI Франція была раздѣлена на 39 gouvernements. (См. *Шеффнера*, Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs, I, стр. 318 и сл.).

Что касается самаго содержанія полицейской дѣятельности этихъ органовъ, то о созданіи условій безопасности и благосостоянія со стороны правительства весьма долго не было и рѣчи. Эти вопросы лежали на заботахъ церкви, сеньеровъ и общинъ. Сначала только по отдѣльнымъ случаямъ правительство даетъ полицейскія предписанія, перепутываемыя съ судебными опредѣленіями. Таковы напр. ордонансы 1254 и 1256 гг. о поправленіи народной нравственности (pour la réforme des mœurs dans le Languedoc et Languedoil). Когда усилилась королевская власть и централизація достигла развитія, мы видимъ стремленіе правительства руководить промыслами, вторгаться въ частное дѣло, при совершенномъ неумѣніи отстранить встрѣчаемыя трудящимися препятствія: крѣпостной трудъ, плохая финансовая администрація, отсутствіе дѣйствительной безопасности до конца XVIII ст., были язвами общественной жизни Франціи. Между тѣмъ дѣло безопасности, понимавшееся правительствомъ по своему, исчезавшее въ понятіи правительственной безопасности, вызываетъ устроеніе особыхъ органовъ и особой системы дѣятельности, преимущественно послѣ учрежденія (въ 1667 г.) должности lieutenant pour la police въ Парижѣ, послужившей образцомъ для этихъ должностей и во остальной Франціи. — До учрежденія этой должности, въ Парижѣ дѣло безопасности вѣдалъ Prévost de Paris. При Людовикѣ Св. были еще такія неустройства въ Парижѣ, что изъ Парижа бѣжали отъ безпорядковъ. Бывшій при немъ прево *Etienne Boyleau* впервые принялся за устроеніе порядка, составилъ первый полицейскій уставъ, который впослѣдствіи дополнялся (въ 1300 и 1344 г.) и извѣстенъ подъ именемъ Premier livre des métiers. Главнымъ образомъ этимъ уставомъ стремились упорядочить торговыя и ремесленныя корпораціи. Дѣятельность префекта парижскаго была не столько полицейскою, сколько судебною, почему при немъ и состояли Lieutenants civil и criminel. Неудобство этого оказалось особенно ощутительнымъ при Людовикѣ XIV, когда при дворѣ начали опасаться, вслѣдствіе распространявшагося отравленія, различныхъ злоумышленниковъ. Въ 1667 г. (едиктомъ 15-го марта) должность lieutenant civil ограничена исключительно судебною дѣятельностію, а для полицейской дѣятельности учреждена должность *lieutenant-général de police*, функціи которой оставались безъ измѣненія до

1789 г. Хотя по учрежденію, должность эта устроена въ нѣкоторой зависимости отъ lieutenant civil (послѣдній долженъ былъ имѣть надъ нимъ préséance, mais sans commandement), но на практикѣ lieutenant-général de police былъ гораздо его сильнѣе. Его можно сравнить по значенію съ Préfet de police Наполеона III. Установившій эту должность едиктъ 1667 г. поручаетъ ей: наблюденіе за безопасностію, за неношеніемъ воспрещеннаго закономъ оружія, за чистотою и безопасностію площадей, улицъ и вообще публичныхъ мѣстъ, распоряженія въ случаѣ пожаровъ и наводненій, обезпеченіе продовольствія столицы, установленіе таксъ, наблюденіе за всѣми мѣстами торговли, гостинницами, надзоръ за всякаго рода сборищами, наблюденіе за производствомъ допущенныхъ по закону выборовъ, распоряженія о выставленіи объявленій, исполненіе законовъ и судебныхъ приговоровъ, сужденіе проступковъ по нарушенію правилъ, касающихся типографій и книжной торговли, и наконецъ отправленіе суда надъ лицами, застигнутыми на мѣстѣ преступленія, если такое преступленіе не влечетъ за собою лишенія существенныхъ правъ. Но не столько этимъ едиктомъ, столько практикою опредѣлилась функція этого важнаго органа, дѣлавшаго доклады ежедневно королю. Временно, именно въ слѣдующемъ году, для облегченія возможности выполнять такое множество порученій былъ назначенъ другой такой же lieutenant de police, имѣвшій дѣйствовать по той же инструкціи, но скоро, черезъ мѣсяцъ, убѣдились въ неудобствѣ поручать это дѣло двумъ лицамъ, и при уничтоженіи втораго lieutenant высказанъ тотъ мотивъ, что отъ отсутствія единства полицейскихъ распоряженій можетъ пострадать интересъ гражданъ. Устроеніе такого единства, такой централизаціи полицейскаго дѣла совпадало съ теоріею Кольбера, выразившаго въ 1671 г. убѣжденіе, что столица должна давать направленіе всему государству, всѣ дѣла получаютъ въ столицѣ и начало и разрѣшеніе; если воля короля исполняется въ столицѣ, она исполняется и повсюду. — (Histoire de Colbert, par P. *Clément*, стр. 301.) Значеніе, все болѣе и болѣе пріобрѣтаемое lieutenant de police, объясняется дававшимися ему различными порученіями по дѣламъ, которыхъ король не считалъ возможнымъ предоставлять судебному разбирательству. Развратъ, окружавшій французскій дворъ, проявлялся въ дѣлахъ, казавшихся королю опасными, и все возвышалъ должность lieutenant de police. Чтобы преслѣдовать виновныхъ въ распространившемся при дворѣ отравленіи и вмѣстѣ съ тѣмъ не возбуждать гласности, въ 1679 году устроили тайное судилище (Chambre

royale devant siéger à l'Arsenal, прозванная народомъ *chambre ardente* или *chambre de poisons*), въ которомъ главную роль игралъ lieutenant de police. Съ другой стороны безъ его содѣйствія нельзя было министрамъ и администраторамъ того времени достигать ихъ варварскихъ цѣлей. Сохранились напр. любопытныя данныя отъ 1676 г. Интендантъ Марселя, не имѣя въ своемъ распоряженіи достаточнаго количества преступниковъ для работъ на галерахъ, просилъ Кольбера высылать ему для такихъ работъ *les gens vagabons et sans aveu*. Кольберъ затруднялся при отсутствіи на то закона, но скоро уполномочивающій на то законъ былъ испрошенъ у короля, и lieutenant de police получилъ возможность произвольно ссылать туда людей невинныхъ. — Далѣе, при отсутствіи надлежащихъ полицейскихъ мѣръ для обезпеченія народнаго продовольствія, голодъ посѣщалъ часто Францію при Людовикѣ XIV; чрезвычайная дороговизна возбуждала мятежи какъ въ Парижѣ, такъ и въ разныхъ мѣстахъ Франціи; усмиреніе ихъ доставляло все большее государственное значеніе lieutenant de police (La-Reynie). Собранная имъ коммиссія пришла къ заключенію о необходимости позаботиться объ участи бѣдныхъ, принять мѣры для обезпеченія достаточнаго количества припасовъ на рынкахъ, для чего нашли возможнымъ дѣйствовать принудительно на земледѣльцевъ и купцовъ, обязавъ ихъ доставлять припасы на опредѣленные рынки, а вмѣстѣ съ тѣмъ предписать полицейской стражѣ защищать булочниковъ, страдавшихъ во время голода (1692 и 1693 г.) въ Парижѣ особенно отъ солдатъ. Кромѣ голода еще борьба съ протестантами доставила чрезвычайное значеніе высшему полицейскому органу. Первый изъ lieutenants de police (La-Reynie), отправляющій эту должность въ теченіи 30 лѣтъ, считается творцомъ французской полиціи. Понимая, какъ главную задачу своей должности, угодливость не только королю, но и всѣмъ придворнымъ тайнамъ, онъ успѣлъ провести нѣкоторыя полезныя начала и для дѣйствительной безопасности города: достигнулъ не только освѣщенія города, но и многія его постановленія относительно борьбы съ мошенничествомъ, нищенствомъ и пр. и до сихъ поръ имѣютъ силу. Заботясь о нѣкоторыхъ дѣйствительныхъ условіяхъ безопасности города, напр. устроивъ особую бригаду полицейскихъ сержантовъ для ночныхъ карауловъ (таковая устроилась при преемникѣ его, d'Argenson), эти высшіе полицейскіе органы считали для своей дѣятельности всѣ средства дозволенными, вслѣдствіе чего обнаруживали полнѣйшій произволъ и совершенное сомнѣніе въ существованіи человѣческихъ правъ.

Находя нерѣдко противодѣйствіе въ судебной власти, защищавшей права обывателей противъ ихъ полицейскаго произвола, они нашли удобное средство противъ мѣшавшихъ имъ судовъ въ особыхъ королевскихъ повелѣніяхъ—lettres de cachet. — Когда съ кончиною Людовика XIV возникъ давно уже омертвѣвшій парламентъ Парижа, явилось стремленіе ограничить крайне вредившій благополучію обитателей произволъ полиціи. Устроившаяся въ 1716 г. chambre de justice стремилась раскрыть всѣ злоупотребленія начальника полиціи (d'Argenson); захваченныя ею секретныя бумаги могли совершенно его погубить, но регентъ долженъ былъ вспомнить многочисленныя услуги, которыя оказалъ ему къ концѣ царствованія Людовика XIV начальникъ полиціи, потребовалъ бумаги къ своему разсмотрѣнію, и бумаги, служившія доказательствомъ невѣроятныхъ подвиговъ полиціи, были сожжены. (*Barbier*, Journal historique et anecdotique sur le dix-huitième siécle, I. стр. 12). Въ особенности въ ½ XVIII ст., при дѣйствіи не столь замѣчательныхъ по уму, сравнительно съ первыми двумя lieutenants, начальниковъ полиціи, произволъ и несправедливость полиціи достигли крайнихъ размѣровъ. Изданные *Archives de la Bastille* свидѣтельствуютъ, какія опасныя послѣдствія влекла за собою созданная напр. *Сартиномъ* (Sartines, сдѣлавшійся lieutenant de police въ 1759 г.) система изобрѣтенія разныхъ непроисходившихъ въ дѣйствительности происшествій, чтобы показать необходимость полиціи и возвеличить свое значеніе посредствомъ невинныхъ жертвъ, или развитая до послѣдней крайности преемникомъ его *Ленуаромъ* система шпіонства. Послѣдній впрочемъ принесъ пользу заботами объ учрежденіи различныхъ установленій въ пользу бѣдныхъ и обезпеченіемъ безопасности города. Нѣкоторыя начала своей системы онъ изложилъ въ сочиненіи—Détails sur quelques établissements de la ville de Paris, demandés par S. M. la reine de Hongrie à M. Lenoir, lieutenant-général de police. Пар. 1786 г.

Такимъ образомъ кромѣ дѣлъ, для которыхъ первоначально была учреждена должность lieutenant de police въ Парижѣ, дальнѣйшими предписаніями (едиктами 1700, 1707, 1728, 1729, 1737, 1755) этимъ высшимъ органамъ парижской полиціи поручалось: исполнять всѣ королевскія повелѣнія въ Парижѣ, вести списки всѣмъ пріѣзжимъ и поселяющимся въ Парижѣ военнымъ, вести все паспортное дѣло, допрашивать арестантовъ, заключенныхъ въ королевскія тюрьмы, подвергать аресту всѣхъ опасныхъ и подозрительныхъ людей, съ правомъ

обыска и осмотра частныхъ квартиръ, подвергать аресту всѣхъ вредныхъ людей, могущихъ принести позоръ фамиліи, вести наблюденіе за торговлею и книжною въ особенности, отправлять цензуру театральныхъ представленій.

Lieutenant général de police Парижа имѣлъ цѣлую іерархію подчиненныхъ ему чиновъ, а именно: 1) 42 чиновника его полицейскаго бюро; 2) 48 полицейскихъ инспекторовъ (inspecteurs de police), съ титуломъ conseillers, дѣйствовавшихъ въ 48 кварталахъ Парижа; 3) особыхъ полицейскихъ коммиссаровъ, наблюдавшихъ за порядкомъ—commissaires de police enquêteurs, — examinateurs, appositeurs des scellés, assermentès au châtelet; 4) 60 наблюдателей общественной безопасности, observateurs. Кромѣ того, въ его распоряженіи стояла военная сила, назначеніе офицеровъ и начальниковъ коей отъ него впрочемъ независѣло. Именно подъ начальствомъ бригадира королевской арміи (brigadier des armées du roi), въ распоряженіи начальника полиціи стояла Garde de Paris, конное и пѣхотное войско, и Compagnie du guet de Paris, особая стража изъ 70 человѣкъ.—Парижская полиція передъ самою революціею, какъ видно изъ представленнаго Неккеромъ отчета къ 1 мая 1789 г. обходилась ежегодно 2.610,340 фр.

По примѣру Парижа, едиктомъ 1699 г. устроены были и въ другихъ городахъ Франціи lieutenants généraux de police, только съ меньшимъ значеніемъ. Для занятія этой должности требовался возрастъ не менѣе 25 лѣтъ. Подчиненные имъ полицейскіе органы назывались commissaires de police, должности которыхъ почитались особенно выгодными, (*P. Clément*, La police sous Louis XIV Пар. 1866. Notes de René d'Argenson. Пар. 1866. Les mystéres de la police, П. 1864. *B. de Saint-Edme* Biographie des lieutenants généraux, ministres, directeurs généraux, préfets de police en France et ses principaux agents).

§ 19.

Въ западноевропейской литературѣ, особенно въ XVIII ст., является анализъ какъ вообще условій безопасности и благосостоянія, такъ и полицейской дѣятельности правительствъ. Изученіе политическихъ воззрѣній классическаго міра дало первый толчекъ размышленіямъ въ Европѣ объ отношеніяхъ между государствомъ и отдѣльнымъ лицомъ. *Никколо Макіавелли*, мыслитель конца XV ст., какъ и въ своемъ разсужденіи о государѣ, libro del Principe, такъ и въ разсужденіяхъ о первыхъ де-

сяти книгахъ Т. Ливія, «Discorsi supra la prima deca di T. Livio», вноситъ впервые воззрѣніе на государство, какъ на нѣчто совершенно самостоятельное и отдѣльное отъ церкви. Всѣ несчастія Италіи объясняются рабскимъ отношеніемъ государствъ къ папѣ. Церковь и религія представляются ему важнымъ средствомъ для достиженія государственныхъ цѣлей. Въ XII гл. I кн. Тита Ливія Макіавелли говоритъ: вожди республики или государства должны заботиться о сохраненіи основъ своей національной религіи; при этомъ имъ будетъ легко поддерживать въ своемъ государствѣ религіозность, и чрезъ это сохранить въ немъ согласіе и добрый порядокъ. —Неправильнымъ положеніемъ католицизма Макіавелли стремится объяснить то явленіе, что въ его время гораздо менѣе республикъ и свободы, чѣмъ прежде. «И такъ мы, Итальянцы, обязаны прежде всего нашей церкви и нашему духовенству тѣмъ, что потеряли религію и развратились». Далѣе, по отношенію къ общимъ полицейскимъ вопросамъ, онъ ставитъ такое новое въ то время начало: свободный народъ можетъ достигать въ дѣлѣ благосостоянія большаго успѣха, чѣмъ несвободный, и чѣмъ болѣе распространяется въ народѣ рабство, тѣмъ скорѣе онъ впадетъ въ нищету. Затѣмъ для науки полиціи не менѣе важно то положеніе, которое онъ развиваетъ въ главѣ XXXII, I кн. Т. Л., что государство не должно медлить пособіемъ народу въ его нуждахъ; государство обязано являться на помощь народу не только въ крайности, ибо этимъ не подкупишь народа, но помогать во время. (Сочиненія его — Государь и Разсужденія на первые три книги Ливія изданы на русскомъ языкѣ г. Курочкинымъ, Спб. 1869. Разборъ множества противуположныхъ мнѣній о Макіавелли и значеніе этого мыслителя см. у Роберта ф. *Моля*, Die Geschichte u. Literatur der Staatswissenschaften, III, Эрл. 1858, ст. 522 и слѣд.). Но на югѣ Европы, въ Италіи, Макіавелли явился блистательнымъ исключеніемъ. Сама жизнь, исполненная междоусобій, партій, тиранніи монарховъ и церкви убивали анализъ и дѣлали теорію политическую отраженіемъ практическихъ неустройствъ. Этимъ можно объяснить то явленіе, что нравились создававшіяся въ подражаніе Платону идеалы государствъ, представлявшіе хотя иногда плодъ болѣзненной фантазіи, но все же отличіе отъ началъ дѣйствительности, погребавшихъ жизнь и свободу. Такъ идеальное солнечное государство, написанное въ подражаніе Платону въ формѣ разговора Доминиканскимъ монахомъ изъ Калабріи *Кампанелла*, долго томившимся въ темницѣ (Civitas solis, 1623 г.) имѣло извѣстное вліяніе

и передѣлывалось другими въ различныхъ формахъ.—Въ такой же формѣ идеальнаго государства еще ранѣе Кампанелла, именно въ 1520 годахъ, англійскій мыслитель, сдѣлавшійся канцлеромъ при Генрихѣ VIII, *Томасъ Моръ*, затѣмъ казненный за свободу своихъ убѣжденій и за отказъ признать короля главою англиканской церкви, написалъ сочиненіе объ островѣ Утопія («De optimo reipublicae statu, deque nova insula Utopia, libri duo»). Это сочиненіе произвело сильное впечатлѣніе не только на публику, но и на лучшихъ ученыхъ того времени, было нѣсколько разъ переводимо почти на всѣ языки, имѣло множество изданій, а въ Англіи и до сихъ поръ пользуется уваженіемъ. Причина такого успѣха заключалась въ томъ, что авторъ, представляя свое идеальное государство на островѣ Утопія, тѣмъ самымъ подвергаетъ критикѣ условія современнаго ему общественнаго строя и ставитъ положенія, которыя должны быть дѣйствительнымъ основаніемъ жизни. А именно, основаніемъ общества долженъ быть брачный моногоническій союзъ и для обезпеченія его благополучія должно быть, какъ строгое наблюденіе за нравтсвенностію юношества, такъ и строгое наказаніе за нарушеніе супружеской вѣрности. Семейная жизнь должна быть поставлена въ надлежащее соглашеніе съ необходимыми для общественной жизни коммунистическими началами. Именно, такъ какъ жизнь семейная должна быть въ наилучшемъ развитіи, то семья не должна превышать 16 человѣкъ. Если бы въ семьѣ явилось болѣе членовъ, то лишніе должны быть переводимы въ другія семейства того же города, а при недостаткѣ таковыхъ и въ другіе города, или даже колоніи. Тридцать фамилій составляютъ между собою отдѣльный союзъ, члены котораго, подъ управленіемъ ежегодно избираемаго ими старшаго, занимаются общими работами и устроиваютъ общія удовольствія. Каждый такой союзъ можетъ имѣть свои общія кухни и столовыя, устроиваетъ особыя помѣщенія для общественнаго воспитанія дѣтей и общественныхъ игръ. При домѣ каждаго такого союза садъ, служащій для общихъ прогулокъ и общихъ занятій садоводствомъ. Совокупность такихъ союзовъ составляетъ городъ, населеніе котораго не должно превышать 6000 фамилій. Въ каждомъ городѣ площадь, средоточіе всякаго рода мастерскихъ для рабочихъ, большіе магазины для удовлетворенія жизненныхъ потребностей, замки для призрѣнія сдѣлавшихся неспособными къ работѣ старцевъ. Совокупность такихъ 54 городовъ составляетъ на островѣ Утопія государство, твердо опредѣляющее организацію труда. Никто не можетъ оставаться празд-

нымъ. Отъ физическихъ трудовъ освобождаются только избранные старшинами фамилій для занятій науками. Каждая работа идетъ для общей пользы: частной собственности нѣтъ. Одинъ городъ помогаетъ другому, а общій остатокъ отъ производительности всѣхъ городовъ продается въ другія государства. Денегъ не имѣется, они чеканятся только на время войны. Въ золотѣ и серебрѣ не видятъ цѣнности, почему эти металлы опредѣляются для самыхъ грязныхъ издѣлій, между прочимъ для цѣпей арестантовъ, тогда какъ желѣзо считается благороднымъ металломъ. Допускается свобода вѣроисповѣданій, но признается правиломъ, что невѣрующій въ безсмертіе духа и будущую жизнь не допускается къ отправленію должности. —Очевидно, многія начала этого идеальнаго государства заимствованы у древнихъ мыслителей, какъ напр. начало коммунизма, и не совсѣмъ вяжутся съ главными положеніями, которыя признаны авторомъ необходимыми для государствъ, именно самостоятельность лица и фамиліи. Начала честности, болѣе высокія жизненныя цѣли сравнительно съ господствовавшимъ въ Европѣ направленіемъ общественной жизни, исходившимъ отъ правительствъ, заманчивые результаты свободнаго труда, дающіе дѣйствительное благосостояніе, возбуждали нетолько интересъ читателя, но и двигали его къ размышленію о средствахъ улучшить условія трудовой, общественной жизни. Основанія же, положенныя въ строй идеальнаго государства, какъ заимствованныя изъ англійской жизни, именно здоровые элементы семьи и промышленное направленіе жизни, сознавались англичанами какъ родныя начала, могущія получить широкое развитіе и приблизить жизнь къ увлекающему благополучію Утопіи. — Идеи Т. Мора имѣли большое вліяніе на тѣхъ мыслителей Англіи, которые создали положительный опытный методъ въ филисофіи права. Одинъ изъ величайшихъ мыслителей въ исторіи человѣчества, извѣстный *Баконъ Веруламскій*, совершившій въ XVII ст. полнѣйшій переворотъ въ методахъ разработки наукъ требованіемъ наблюденія и опыта, ставитъ точное положеніе о задачахъ государства и закона. Единственная цѣль, которую должны имѣть въ виду законы и къ которой должны направлять всѣ свои повелѣнія и предписанія, есть *счастіе, благополучіе* гражданъ. Оттого благополучіе и находится въ ближайшей зависимости отъ исполненія подлежащими властями законовъ, а сила всѣхъ властей зависитъ отъ устройства верховной власти. Если въ этомъ отношеніи государство здорово, то оно надлежащимъ образомъ устроивается, и законы его—въ состояніи обезпечить

благополучіе. Если этого условія нѣтъ, то мало будетъ защиты и отъ законовъ. Это важное для науки полиціи положеніе Баконъ разъясняетъ далѣе отношеніемъ права публичнаго къ частному, ученіемъ, что въ задачи публичнаго права входятъ заботы о религіозномъ развитіи, о безопасности внѣшней, о порядкѣ внутреннемъ, объ естетикѣ, богатствѣ, наконецъ все, касающееся благосостоянія страны. (См. *Куно-Фишера*, философія Бакона, въ переводѣ на Русскій языкъ г. *Страхова*. Спб. 1867). Положеніемъ Бакона, касающимся политическихъ вопросовъ, сильное распространеніе доставляетъ въ XVII ст. *Дж. Локкъ*. По отношенію къ вопросамъ, входящимъ въ науку полиціи, Локкъ развилъ: 1) начало вѣротерпимости, доказавъ въ своихъ письмахъ изъ Голландіи (1685) необходимость свободы религіозной идеи и потребность выдѣленія церкви изъ государства; 2) начало необходимости признанія свободы и равенства всѣхъ людей, живущихъ въ государствѣ. Въ своихъ трактатахъ объ управленіи (Two treatises on government 1688), явившихся критикою бездарнѣйшаго сочиненія Фильмера, доказывавшаго божественный характеръ королевской власти, Локкъ привелъ къ отвлеченію тѣ начала, которыя уже лежали въ политической жизни Англіи и тѣмъ доставилъ возможность сознанія политическаго строя государства. Отвѣтственность правительства, измѣряемая степенью дѣятельности его для дѣйствительнаго благополучія гражданъ, выяснилась впервые въ ученіи Локка о значеніи договора, создающаго государство, договора между властію и подданными.

Разсужденія о политическихъ вопросахъ поднялись въ XVI ст. и во *Франціи*. *Ж. Боденъ* написалъ сочиненіе «о государствѣ«, (De la république), переведенное имъ самимъ на Лат. языкъ — de republica. Сочиненіе это, создавшее автору много враговъ, имѣло чрезвычайное вліяніе. Ему былъ обязанъ многими воззрѣніями и Баконъ. (См. *H. Baudrillart*, J. Bodin et son temps. Tableau des théories pratiques et des idées économiques au XVI siècle. Пар. 1853). Увлекаясь началами Рима, значеніемъ самостоятельности римской фамиліи, Бодинъ, подобно Т. Мору, элементы для государственной жизни находитъ не въ отдѣльныхъ людяхъ, но въ семействахъ. Находясь подъ вліяніемъ Аристотелевой политики, онъ не признаетъ необходимости коммунизма, напротивъ, доказывая необходимость частной собственности, *Боденъ* приходитъ къ различенію частной и общественной собственности, что приводитъ его къ разграниченію частнаго и общественнаго права, которыя въ жизни сливались совершенно

въ ленномъ правѣ. Разъяснивъ понятіемъ договора образованіе государства и созданіе государственнаго единства и верховной государственной власти, *Боденъ* даетъ такія положенія, какъ важные элементы для имѣвшей образоваться науки полиціи: 1) что государственная власть, какъ власть общественная, находитъ свои границы въ существованіи частнаго права; 2) что общины, сословія и корпораціи, будучи старѣе государства, имѣютъ характеръ болѣе гражданскихъ, экономическихъ союзовъ, чѣмъ политическихъ, служатъ залогомъ надлежащаго развитія государства, если сами не находятся въ противорѣчіи съ общимъ закономъ; 3) что единственное средство для государства предупредить волненія и мятежи заключается въ изученіи причинъ неудовольствій и доставленіи своевременнаго удовлетворенія (идеи Аристотеля); 4) для государственной политической дѣятельности необходимое условіе — изучить бытъ и нравы народа. Для этого нужно, по мнѣнію Бодина, составить статистику страны, или, какъ онъ называетъ ее, *Censure*. Сравнивая должность римскаго цензора съ тѣмъ, что нужно для новыхъ государствъ, Боденъ доходитъ до элементовъ полиціи. Наблюденіе за исполненіемъ религіи, воспитаніемъ юношества, надзоръ за театрами, общественными увеселеніями, за сохраненіемъ добрыхъ нравовъ, за ограниченіемъ роскоши, — это все функціи цензора въ новомъ государствѣ.

Нѣкоторое вліяніе Бодина отразилось на сочиненіи *Деламара*, спеціально посвященномъ разъясненію полицейской дѣятельности страны. *Деламаръ* (De la Mare, род. 1639 г. † 1723) написалъ обширный трактатъ о полиціи, хотя и неоконченный — Traité de la police où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats etc. Пар. 1722—1738, XI книгъ, составляющія 4 тома in folio. Въ этомъ трактатѣ отразилась начитанность автора и знакомство съ способами практическаго разрѣшенія многихъ полицейскихъ вопросовъ. Это сочиненіе — обширный сборъ фактовъ, сдѣланный автодидактомъ, не вполнѣ достигшимъ ни умѣнія надлежащимъ образомъ расположить обширный матеріалъ, ни точнаго усвоенія господствовавшихъ въ современныхъ сочиненіяхъ политическихъ началъ. *Деламаръ* дѣйствовалъ въ полицейской практикѣ Парижа (при Ларени и д'Арженсонѣ), исполнялъ съ большимъ успѣхомъ возлагавшіяся на него порученія, особенно во время голода (въ 1693, 1700, 1709 и 1710 г.), и сдѣлался довѣреннымъ лицомъ Кольбера и короля. Образованіе политическое пріобрѣлъ нестолько полицейскою практикою, которая скорѣе могла научить ин-

тригѣ и произволу, сколько чтеніемъ. *de la Moignon* предоставилъ въ распоряженіе Деламара свою богатую библіотеку, заключавшую хорошій выборъ политическихъ сочиненій. — Общими взглядами и выводами бѣдно сочиненіе Деламара. Объясняя полицію, какъ учрежденіе, направленное для счастія гражданъ, Деламаръ думаетъ, что у новыхъ народовъ она — наслѣдіе древнихъ, и что новыя государства, особенно Франція, въ этомъ отношеніи дѣйствуютъ столь же мудро, какъ дѣйствовали древнія государства. Замѣчая, что въ область французской полиціи входитъ чрезвычайное множество предметовъ, онъ разсматриваетъ многіе элементы полицейской дѣятельности, но не можетъ связать ихъ въ одно общее цѣлое. Трактатъ Деламара начинается довольно обширнымъ историческимъ очеркомъ полиціи, съ древнѣйшихъ временъ и кончающимся историческимъ разсмотрѣніемъ французской полиціи, которая представляется автору продолженіемъ римской. Въ этомъ очеркѣ весьма любопытна исторія города Парижа. Затѣмъ разсматриваются отдѣльные предметы, касающіеся государственной полиціи: 1) религія (кн. 2); если бы религія была настоящимъ образомъ достигаема, то она бы исключила всѣ остальныя стороны полицейской дѣятельности. Религія представляется автору въ смыслѣ восточномъ — поглощающею государство. Здѣсь весьма любопытныя, хотя и не стоящія въ точной связи съ вопросомъ, историческія данныя о Евреяхъ и еретикахъ. 2) Наблюденіе за нравами (кн. 3). Авторъ находитъ необходимымъ преслѣдовать роскошь (при чемъ приводитъ множество интересныхъ историческихъ фактовъ), пышность празднествъ, наблюдать за театрами, о коихъ также помѣщаетъ историческія изъисканія, вести надзоръ за играми, лоттереями, публичными женщинами, колдунами и ворожеями; относительно послѣднихъ онъ раздѣляетъ предразсудки своего времени — видитъ въ колдунахъ и ворожеяхъ сдѣлки съ нечистымъ духомъ. 3) Заботы о народномъ здоровьѣ (кн. 4). Тутъ идетъ рѣчь, какъ объ условіяхъ, предупреждающихъ болѣзни — чистотѣ воздуха, доброкачественности воды и другихъ напитковъ, равно хлѣба, мяса, такъ и о леченіи болѣзней. 4) Заботы о народномъ продовольствіи излагаются въ кн. 5-й, самой важной въ цѣломъ трактатѣ, богатой нетолько историческими указаніями, но и представляющей драгоцѣнный матеріалъ тѣхъ мѣръ, которыя были пробуемы и примѣняемы авторомъ въ его практической дѣятельности, по указаніямъ Ларени и д'Арженсона, во время голода въ Парижѣ. 5) Книга 6-я, посвященная вопросамъ о постройкѣ зданій, устроеніи пожарной части, мостовыхъ, почтъ, мѣръ

противъ наводненій, составляетъ четвертый томъ, изданный послѣ смерти автора, согласно его плану, по найденнымъ у него матеріаламъ, которые были собраны и приведены въ порядокъ Le-Clair-du-Brillet. Эти четыре тома составили только половину задуманнаго Деламаромъ сочиненія. Онъ предполагалъ помѣстить еще слѣдующіе предметы: 7) обществ. тишину и спокойствіе, 8) науки и искусства, 9) торговлю, 10) мануфактуры, 11) отношеніе прислуги къ нанимателямъ, и 12) нищету. — Такимъ образомъ всѣ вопросы, составляющіе содержаніе науки полиціи, входятъ въ трактатъ Деламара, но не разъясняются въ ихъ взаимной связи, не находится того общаго начала, которое этому разнородному могло бы сообщить единство. Трактатъ Деламара—весьма важный сборникъ матеріаловъ, но не изслѣдованіе, создающее науку полиціи.—Другихъ попытокъ составленія трактатовъ о полиціи во Франціи не было, кромѣ упомянутаго выше сочиненія *Ленуара*, съ чисто практическимъ характеромъ.

Не останавливаясь здѣсь на общихъ политическихъ сочиненіяхъ XVIII ст. и на теоріяхъ энциклопедистовъ, имѣвшихъ чрезвычайно важное вліяніе на разрушеніе подгнивавшаго уже политическаго механизма Франціи, и давшихъ тѣмъ критику общихъ полицейскихъ началъ, невыгодно дѣйствовавшихъ на условія безопасности и благосостоянія, обратимся къ разсмотрѣнію работъ по полицейскимъ вопросамъ въ *Германіи*. — Жизненныя условія государства, какъ они понимались правительствами, начинаютъ въ Германіи, особенно со времени Гуго-Гроція, находить себѣ отвлеченіе и разъясненіе въ политическихъ трактатахъ и теоріяхъ, на которые извѣстнымъ образомъ дѣйствуютъ начала англійскихъ и французскихъ мыслителей. Въ особенности сочиненія Монтескье, которыхъ не считаемъ необходимымъ въ этомъ очеркѣ подвергать разсмотрѣнію, имѣли весьма замѣтное вліяніе на первыхъ представителей науки полиціи въ Германіи. Борьба религіозная имѣла прямымъ своимъ послѣдствіемъ сознаніе дѣйствительныхъ элементовъ государства и значенія государственной верховной власти. Для философіи права ея послѣдствія выразились въ выдѣленіи науки права изъ богословія, въ которое она до тѣхъ поръ была погружена. Разъясненіе Гуго-Гроціусомъ общественности, какъ сферы, порождаемой нравственною необходимостію, и развитіе имъ Аристотелева положенія о соціяльной природѣ человѣка, хотя не двинуло далѣе воззрѣній Аристотеля о существѣ государства, но поставило вопросы, которые въ Германіи вызвали многостороннія разсмо-

трѣнія. Ученіе о естественномъ правѣ человѣка рядомъ съ анализомъ той роли, которую стали брать на себя правительства относительно благодѣтельствованія человѣка, создали въ XVШ ст. въ Германіи эйдамоническую философію, заключавшую въ себѣ тѣ начала, на которыхъ построили науку полиціи первые ея представители половины XVШ ст. Уже въ сочиненіяхъ *Томазія*, особенно въ Fundamenta juris naturae et gentium, совокупляющемъ начала его предшественниковъ, преимущественно Пуфендорфа, заключаются элементы эйдаймонической философіи. Принимая, согласно съ ученіемъ Аристотеля, цѣлію государства благополучіе гражданъ (εὐδαιμονία), заключающееся въ наслажденіи всѣми вещами и внѣшними благами (αὐτάρκεια), онъ не слѣдуетъ Аристотелю въ объясненіи образованія государства, которое ему представляется произведеніемъ договора. Отличая естественное право, какъ ученіе о справедливомъ и несправедливомъ (justum), отъ эѳики, какъ ученіи о честномъ (honestum) и отъ политики, разсматривающей начало благопристойнаго (decorum), онъ замѣчаетъ, что существенное начало естественнаго права въ его обширномъ смыслѣ — есть человѣческое благополучіе. Признавая кореннымъ положеніемъ, «что нужно дѣлать все, содѣйствующее продолженію и счастію человѣческой жизни и уничтожать то, что сокращаетъ жизнь или дѣлаетъ ее несчастною», онъ думаетъ, что это положеніе можетъ связать въ одно цѣлое естественное право, эѳику и политику. Благополучіе общества невозможно безъ благополучія отдѣльнаго лица и благополучіе отдѣльнаго лица не полно безъ общаго счастія. Онъ думаетъ связать ихъ близкими положеніями, существующими для достиженія и права и нравственности и политики. «Что ты хочешь, чтобы другіе для себя дѣлали, дѣлай тоже и для тебя» — положеніе эѳики. «Чего ты не хочешь, чтобы съ тобою случалось, не дѣлай того и другимъ», — положеніе права. «То, чего ты желаешь себѣ отъ другихъ, дѣлай и имъ», — положеніе политики. Эти начала совершенно по своему развиваетъ (въ первой половинѣ XVШ ст.) *Христіанъ Вольфъ*, сопоставляя общія положенія Томазія съ положеніями Лейбница, и выводитъ начала, имѣвшія особенное вліяніе на размышлявшихъ о наукѣ полиціи. Представивъ въ своемъ естественномъ правѣ (Jus naturae methodo scientifica pertractatum, перед. потомъ (1750) въ Institutiones juris naturae et gentium) убѣжденіе, что по кореннымъ, прирожденнымъ человѣку правамъ, всѣ люди совершенно равны и одинаковы, и что различіе ихъ по правамъ относится только къ ихъ пріобрѣтеннымъ (erworbene Rechte), а не кореннымъ правамъ,

Вольфъ изъ коренныхъ человѣческихъ правъ вывелъ право стремиться къ усовершенствованію, и понятіе усовершенствованія связалъ съ понятіемъ благополучія, какъ цѣлью государственной жизни. Какъ самое усовершенствованіе зависитъ отъ труда, то право труда есть коренное, прирожденное человѣческое право. Какъ усовершенствованіе человѣка невозможно при отдѣльномъ его трудѣ, то люди соединяются въ общества и государства. Цѣлію государства потому дѣлаются общественное *благосостояніе* (Wohlfahrt) и безопасность (vitae sufficientia, tranquillitas et securitas). Этими цѣлями ограничиваются и предѣлы правительственной власти; отдѣльныя лица могутъ подвергнуть ограниченіямъ свою свободу, если такія ограниченія вызываются условіями общественнаго благосостоянія и безопасности. При разъясненіи требованій этихъ условій, Вольфъ платитъ дань своему времени, плѣняется началами, къ которымъ прибѣгали правительства того времени, раздѣляетъ ихъ предразсудки относительно необходимости для правительства во что бы ни стало благодѣтельствовать гражданъ и силою доставлять имъ усовершенствованіе. Такъ онъ доказываетъ, что правительство въ правѣ каждаго принудить къ работѣ, хотя признаетъ и обязанностію правительства заботиться, чтобы ненаходящему труда доставляема была работа; далѣе находитъ необходимымъ, чтобы заработная плата, равно цѣна товаровъ была назначаема правительствомъ посредствомъ опредѣляемыхъ таксъ; правительству же поручаетъ наблюдать не только за нравственностію гражданъ, но и за выполненіемъ ихъ религіозныхъ обязанностей, защищаетъ и пытку и т. п.

Воззрѣнія Вольфа служили главными основаніями для большинства публицистовъ, стремившихся систематически изложить начала, на которыхъ должна строиться полицейская дѣятельность государства, въ трактатахъ, получившихъ названіе науки полиціи (Polizeiwissenschaft). При отсутствіи еще дѣйствительнаго анализа экономическаго закона, управляющаго общественною жизнію, большинство германскихъ публицистовъ второй половины XVIII ст., подобно учителю своему Вольфу, раздѣляли предразсудки меркантильныхъ правительствъ (за немногими исключеніями, каковы Юнгъ, Бергъ), и не умѣли провести вѣрную черту, далѣе которой не должна простираться полицейская дѣятяльность правительства.

Первая попытка въ германіи соединить систематически коренныя начала науки полиціи, и тѣмъ выдѣлить ее изъ другихъ наукъ принадле-

житъ *Юсти*. Въ 1756 г. онъ издалъ *Основанія науки полиціи* (*I. H. Gottlob von Justi*, «Grundsätze der Polizeiwissenschaft in einem vernünftigen, auf den Endzweck der Polizei gegründeten, Zusammenhang und zum Gebrauch akademischer Vorlesungen abgefasset»), разъясненныя въ другомъ сочиненіи, изданномъ черезъ четыре года послѣ перваго—*Основанія силы и благополучія государствъ* («Die Grundfeste zu der Macht u. Glückseligkeit der Staaten 1760. Это сочиненіе переведено было и на Русскій языкъ *И. Богаевскимъ*, подъ заглавіемъ «Основаніе силы и благосостоянія царствъ, или подробное начертаніе всѣхъ знаній, касающихся до государственнаго благочинія». Спб. 1772, 4 части въ 3 томахъ in 4°). Въ первомъ сочиненіи *Юсти* ставитъ такія главныя положенія. Такъ какъ цѣлію государства есть общее всѣхъ гражданъ благополучіе, то государство и стремится достигнуть его посредствомъ общаго всѣхъ имущества, которое оно содержитъ, увеличиваетъ и разумно имъ пользуется. Эта имущественная сторона государства составляетъ содержаніе всѣхъ экономическихъ и камеральныхъ наукъ. Сохраненіе и увеличеніе государств. имуществъ по отношенію къ другимъ государствамъ составляетъ предметъ политики или государственнаго искусства; предметъ же полиціи—охраненіе и увеличеніе государственнаго имущества посредствомъ хорошаго внутренняго управленія, имѣющаго въ виду общую совокупность всякаго рода имуществъ, способностей и дарованій. Такимъ образомъ наука полиціи должна представить ученіе о средствахъ охранять и увеличивать государственное имущество и тѣмъ достигать общаго, постоянно увеличивающагося благополучія («Die Polizeiwissenschaft besteht somit in der Lehre das allgemeine Vermögen des Staates zu erhalten und zu vermehren und zur Beförderung der gemeinschaftlichen Glückseligkeit eizurichten und geschickt zu machen»). Такое весьма неясное опредѣленіе какѣ полиціи, такъ и науки полиціи, Юсти стремится разъяснить во второмъ своемъ сочиненіи: *наука полиціи должна указать способъ устроенія такого внутренняго управленія страны, чтобы блогополучіе отдѣльныхъ семействъ находилось въ связи и согласіи съ благополучіемъ всѣхъ*. Юсти думаетъ, что такое опредѣленіе будетъ яснѣе, хотя, какъ онъ говоритъ, оно по существу совершенно совпадаетъ съ первымъ. Такъ какъ подъ общественнымъ имуществомъ государства Юсти разумѣетъ всякаго рода блага, т. е. имущества недвижимыя и движимыя, способности и работы людей, то онъ предполагаетъ, что дѣло полиціи относительно охраненія и улучшенія всего государ-

ственнаго имущества, заключается: 1) въ заботахъ о надлежащемъ устроеніи земли (кн. 1), гдѣ разсуждая о средствахъ обезпеченія надлежащаго количества водяныхъ источниковъ, устроенія и охраненія лѣсовъ, устроенія и веденія хозяйства, Юсти отражаетъ воззрѣнія современныхъ ему правительствъ, желая чрезвычайнаго вторженія правительства въ дѣло частной земледѣльческой промышленности. 2) Дѣло полиціи заключается въ заботахъ о размноженіи народа (кн. II); такое возрѣніе было общимъ убѣжденіемъ въ половинѣ XVIII ст. Съ этимъ находится въ тѣсной связи и кн. III, разсматривающая устроеніе городовъ и селъ и способовъ увеличенія ихъ населенія. Въ 4-й книгѣ, заключающей первую часть втораго сочиненія Юсти, разсматриваются различныя условія, могущія содѣйствовать благосостоянію государства, а именно пути сообщеній, сухопутные и водяные, улицы и постройки въ городахъ. Наилучшее устроеніе всѣхъ этихъ условій поведетъ къ благополучію страны, потому что повлечетъ за собою увеличеніе народонаселенія—главнѣйшая задача, заботящая этого публициста. Какъ самая жизнь въ XVIII ст. едва только начала затрогивать эти вопросы, то Юсти всѣ обязанности относительно развитія и улучшенія этихъ условій прямо возлагаетъ на правительство, предполагая, что оно имѣетъ для того всѣ средства. Часть II-я, излагаемая въ 4-хъ книгахъ, посвящена вопросу о промышленности, и здѣсь болѣе, чѣмъ во всѣхъ другихъ, авторъ находится подъ вліяніемъ меркантилизма, котораго держались правительства того времени. Часть III-я занята анализомъ духовнаго благосостоянія страны. Здѣсь: 1) разсматривается отношеніе государства къ исповѣдуемымъ въ странѣ религіямъ. Авторъ убѣжденъ въ правѣ государства не допускать у себя религій, признаваемыхъ вредными, а относительно допускаемыхъ признаетъ необходимымъ со стороны правительства надзоръ за внѣшнимъ отправленіемъ вѣры, такъ какъ тутъ является соприкосновеніе интересовъ религіозныхъ и правительственныхъ, напр. назначеніе праздниковъ; 2) отношеніе правительства къ наукѣ. Здѣсь авторъ опять платитъ дань своему времени: находитъ необходимымъ установленіе предварительной цензуры. Вмѣстѣ съ тѣмъ свобода научныхъ изслѣдованій и уваженіе къ научнымъ занятіямъ признаются Юсти за вѣрное средство къ достиженію государствомъ благополучія. Оттого думаетъ Юсти, въ республикахъ скорѣе могутъ процвѣтать науки, чѣмъ въ самодержавныхъ монархіяхъ. 3) Отношеніе семейнаго воспитанія и вообще семейнаго быта къ общему. О воспитаніи и первоначальномъ образованіи начала Юсти и до сихъ

поръ не потеряли свѣжести. Здѣсь разсматривается и положеніе прислуги въ семействѣ: авторъ желаетъ свободныхъ и вмѣстѣ съ тѣмъ нравственныхъ отношеній между прислугою и нанимателями, и возмущается противъ рабства. Относительно этихъ вопросовъ на *Юсти* имѣли большое вліяніе идеи *Монтескье*, котораго онъ здѣсь стремится подвергать критикѣ, равно какъ и въ слѣдующемъ за симъ вопросѣ о значеніи развитія общества и добродѣтелей гражданъ, для общаго благополучія страны. Здѣсь 4) разсматриваются общія мѣры для обезпеченія безопасности въ городахъ и селахъ, и 5) особенныя мѣры для удаленія нѣкоторыхъ опасностей, какъ то пожаровъ, при чемъ авторъ опирается на Прусскій пожарный уставъ, далѣе роскоши, при разсмотрѣніи которой Юсти равнымъ образомъ находится подъ вліяніемъ положительныхъ полицейскихъ предписаній германіи; по отношенію къ нищетѣ онъ указываетъ необходимость принимать мѣры воспрещенія нищенства, но вмѣстѣ съ тѣмъ открывать богадѣльни для призрѣнія старыхъ, больныхъ и увѣчныхъ и учреждать рабочіе домы, для заключенія праздныхъ. — Въ послѣдней, четвертой части, Юсти разсматриваетъ: 1) законодательство полицейское, стремясь показать отношеніе его къ другимъ частямъ законодательства страны; 2) исполненіе полицейскихъ законовъ, для чего необходимы, во первыхъ судъ, а во вторыхъ, особые полицейскіе органы въ обширномъ смыслѣ этого слова. Относительно высшихъ государственныхъ полицейскихъ установленій Юсти требуетъ прежде всего единства, тогда какъ въ дѣйствительности въ этомъ отношеніи въ германскихъ государствахъ существовалъ разладъ: множество министерствъ, имѣвшихъ по отдѣльной полицейской вѣтви управленія, не были связаны солидарно. Еще менѣе нравится ему французская бюрократія, опасная по произволу и никѣмъ неостанавливаемымъ ошибкамъ начальника особаго отдѣла. Юсти полагаетъ, что наилучшее устройство представляетея въ государственной коллегіи, сосредоточивающей всѣ вѣтви полицейскаго управленія, и раздѣляющейся на потребное число отдѣленій. Такая государственная высшая коллегія должна имѣть подчиненныя ей въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ коллегіи, а въ вѣдѣніи послѣднихъ должны дѣйствовать многіе городскіе и сельскіе полицейскіе органы. — Сочиненіе Юсти является первою и вмѣстѣ съ тѣмъ весьма замѣчательною попыткою изложить систематически начала науки полиціи и указать ея мѣсто въ ряду другихъ наукъ. Не совсѣмъ ясно развитое главное его начало о совмѣщеніи благополучія отдѣльнаго человѣка съ благополучіемъ всѣхъ,

и раздѣленіе многихъ предразсудковъ современной политики помѣшали ему построить трактатъ на положеніяхъ болѣе точныхъ. Не смотря на то, съ его сочиненія открывается литература по наукѣ полиціи. *Л. Штейнъ* (Verwaltungslehre, II, 11) замѣчаетъ, что дѣйствительными творцами науки полиціи нужно признать не Юсти, а *Зонненфельса* и *Берга*, издавшихъ свои сочиненія въ слѣдъ за Юсти. Сравнивая Юсти и Зонненфельса, Л. Штейнъ замѣчаетъ, что послѣдній стоитъ гораздо выше; что Юсти въ своемъ сочиненіи профессоръ, написавшій руководство для слушателей, тогда какъ Зонненфельсъ беретъ свои начала изъ жизни и пишетъ для жизни; онъ менѣе, чѣмъ Юсти, занятъ благомъ отдѣльнаго лица, но напротивъ исполненъ вниманія къ отысканію истиннаго и цѣннаго для общества. Безъ работы же Берга, по справедливому замѣчанію Л. Штейна, не началась бы надлежащая разработка науки полиціи, такъ какъ Бергъ предпринялъ анализъ государственной администраціи съ общей точки зрѣнія началъ эйдамонической философіи.

Зонненфельсъ, развивая тѣже начала, изученіемъ которыхъ занято сочиненіе Юсти, подвергаетъ изслѣдованію вопросы полицейской дѣятельности, во первыхъ, болѣе ясно, и во вторыхъ, гораздо глубже, такъ какъ стремится обнять и подвести къ одному началу всѣ виды государственной администраціи. Въ своемъ сочиненіи «Основанія полиціи, промышленной дѣятельности и финансовъ» («Grundsätze der Polizei, Handlung u. Finanz», 1765; здѣсь имѣется въ виду 8-е изд. Вѣна, 1819). Выходя изъ разсмотрѣнія необходимости для человѣка общества, и утверждая, что наибольшее человѣческое общество, государство, имѣетъ въ своемъ существѣ единство жизненной цѣли, единство воли и единство силы, замѣчаетъ, что единство цѣли — благополучіе, какъ отдѣльнаго лица, такъ и цѣлаго общества: то не должно быть разсматриваемо, какъ благополучіе отдѣльнаго лица, что будетъ разрушать благополучіе всѣхъ. Единство воли получается соглашеніемъ воли отдѣльнаго лица съ волею всѣхъ, выраженною въ положительномъ законѣ. Единство силы получается отъ сознанія необходимости слагать отдѣльныя силы для достиженія общихъ предпріятій. При единствѣ воли и единствѣ силы можетъ быть достигнута единая для всѣхъ цѣль—благополучіе. Разсматриваемое по отношенію къ каждому отдѣльному человѣку, благополучіе представляется въ обладаніи духовными и имущественными благами; общее благополучіе всѣхъ заключается въ суммѣ всѣхъ отдѣльныхъ благъ, которыми наслаждаются члены общества. Потому для цѣлаго общества, эта

конечная цѣль, благополучіе общественное, обезпечивается *безопасностью и удобствомъ жизни* (Sicherheit u. Bequemlichkeit des Lebens). Безопасность—такое положеніе, при которомъ нечего опасаться. Подобное положеніе частнаго лица составляетъ частную безопасность, а государства—общественную безопасность, которая представляетъ два вида—внѣшнюю и внутреннюю. Жизненное удобство обезпечивается легкостію получать при трудѣ средства существованія; потому общее жизненное удобство заключается въ многообразіи средствъ или способовъ пріобрѣтенія. Общественная безопасность не можетъ быть достигнута безъ издержекъ: для внѣшней безопасности нужно строить крѣпости, создавать войска, держать дипломатовъ; для внутренней—различныхъ органовъ, суды и пр. Изученіе основаній для созданія и поддержанія внутренней безопасности составляетъ предметъ *науки полиціи*; изученіе основаній для созданія способовъ существованія составляетъ предметъ *науки промышленности*; изученіе основаній, по которымъ могутъ быть собираемы доходы съ народа, составляетъ предметъ *науки финансовъ*. Для всѣхъ этихъ трехъ вѣтвей, точно также, какъ и для четвертой, политики, Зонненфельсъ находитъ одно общее начало—увеличеніе народонаселенія. Потому вѣрность каждой мѣры, указываемой какъ наукою полиціи, такъ наукою промышленности, наукою финансовъ и политикою,—можно провѣрить посредствомъ разсмотрѣнія, служила ли предлагаемая мѣра средствомъ къ увеличенію народонаселенія. Большее народонаселеніе обезпечиваетъ большую безопасность извнѣ (политика); чѣмъ болѣе народонаселенія, тѣмъ болѣе обезпечено благосостояніе жителей, и слѣдовательно тѣмъ менѣе нужно бояться чего либо съ ихъ стороны (полиція); большее народонаселеніе обезпечиваетъ и большую промышленность и наконецъ создаетъ возможность имѣть лучшіе финансы. Увеличеніе народонаселенія играетъ важную роль и у Юсти, но Зонненфельсъ такое положеніе, бывшее убѣжденіемъ большинства современныхъ ему политиковъ, кладетъ въ основаніе всей своей политической теоріи. Какъ это основаніе само по себѣ ложно, но пользовалось вниманіемъ вслѣдствіе временныхъ условій нѣкоторыхъ государствъ того времени, то изъ этого можно заключить, что и теорія Зонненфельса, чрезвычайно нравившаяся и нашедшая себѣ сильное распространеніе, должна была оказаться недостаточною, какъ только былъ поставленъ вопросъ, выгодно ли вообще увеличеніе народонаселенія? Далѣе, самое выдѣленіе полиціи отъ науки о промышленной дѣятельности не дало автору возможности создать надлежа-

щей системы при разсмотрѣніи полицейскихъ вопросовъ, лишило его изслѣдованіе единства. Наука полиціи разсматривается Зонненфельсомъ, какъ ученіе о мѣрахъ, коими можетъ быть обезпечена внутренняя безопасность страны. Вопросъ обезпеченія благосостоянія отходитъ въ отдѣльную науку, называемую имъ наукою о промышленности. Хотя послѣдняя и связывается съ наукою полиціи общимъ началомъ (увеличенія народонаселенія), но связывается столько же, сколько и съ наукою финансовъ и съ политикою. При этомъ способы обезпеченія безопасности Зонненфельсъ ставитъ весьма основательно, раздѣляя опасности на два вида: проистекающія отъ человѣческой воли и отъ случайныхъ обстоятельствъ. Разсматривая науку полиціи въ томъ объемѣ, какъ онъ ее поставилъ, Зонненфельсъ содержаніемъ ея дѣлаетъ слѣдующіе вопросы: заботы о нравственномъ развитіи, о распространеніи въ массахъ сознанія о значеніи и важности положительныхъ законовъ, мѣры для доставленія дѣйствіямъ человѣческимъ безопасности для другихъ, именно охраненіе лица, его чести, его имущества, при чемъ разсматриваетъ вообще и наказанія, имѣющія существеннымъ характеромъ предупрежденіе опасныхъ дѣяній, а равно и учрежденія, дѣятельность которыхъ направлена къ тому же предупрежденію. Отличнѣйшее разсмотрѣніе этихъ вопросовъ доставило Зонненфельсу вполнѣ заслуженную имъ извѣстность. Въ наукѣ промышленности раздѣляемыя имъ начала меркантилистовъ и физіократовъ Зонненфельсъ стремится развить посредствомъ своего общаго начала увеличенія народонаселенія. Различные виды промышленности вызываютъ по его мнѣнію различную степень вниманія правительства: чѣмъ больше рукъ занято какимъ либо дѣломъ, тѣмъ дѣло это вѣрнѣе и должно вызывать большія поощренія.

При невѣрности главнаго своего начала и неточныхъ экономическихъ воззрѣніяхъ, по отношенію къ которымъ онъ въ полной зависимости отъ ходившихъ въ то время мнѣній, Зонненфельсъ въ частностяхъ представляетъ опять замѣчательное изслѣдованіе по отношенію къ слѣдующимъ, разсматриваемымъ въ наукѣ промышленности, вопросамъ: сельское хозяйство, мануфактуры, съ которыми въ тѣсной связи внѣшняя торговля, вывозящая издѣлія за границу и сообщающая тѣмъ источникъ силы собственному производству, вопросы сухопутной и морской перевозки, застрахованіе перевозимыхъ товаровъ, деньги и кредитъ, торговыя общества, вексельное дѣло, торговые трактаты, учрежденія, управляющія дѣлами промышленности. Всѣ эти вопросы, точно также

какъ и въ первой части, Зонненфельсъ разбираетъ теоретически, основываясь вмѣстѣ съ тѣмъ на данныхъ дѣйствительной жизни, но не обращаясь къ анализу того или другаго положительнаго законодательства, кромѣ немногихъ, для примѣра поставляемыхъ указаній. Еслибы эту часть труда Зонненфельса соединить съ первою, посредствомъ отысканія общихъ одинаковыхъ началъ и освѣжить новыми положеніями экономической и соціяльной науки, то изъ этихъ двухъ частей образовался бы трактатъ науки полиціи, который могъ бы занять и теперь почетное мѣсто въ теоріи полиціи. Изъ этого видно, какую важность, даже и разбитое на три части, могло имѣть сочиненіе Зонненфельса въ половинѣ XVIII ст.

За сочиненіями Юсти и Зонненфельса потянулся цѣлый рядъ сочиненій о наукѣ полиціи (Гейманъ, Мозеръ, Пюттеръ, Пфейфферъ, Рессингъ, Юнгъ, Лампрехтъ, Шнаубертъ, Шмальцъ, и др.), недвинувшихъ ея положеній далѣе Юсти и Зонненфельса. Исключеніе составляетъ обширное сочиненіе *Берга*, изданное въ 6 томахъ, подъ названіемъ *Учебника нѣмецкаго полицейскаго права* (Handbuch des Deutschen Polizeirechts, Геттингенъ, 1799, 2-е изд. 1802). Хотя и до него были попытки представить начала нетолько науки полиціи, но и германскаго полицейскаго права (*Heumanns*, Polizeirecht, *Fischer*, Cameral u. Polizeirechte), но тѣ попытки ограничивались только заглавіемъ: у Геймана въ виду только политическія, а не юридическія основы, у Фишера болѣе разработывается гражданское, а не полицейское право. Напротивъ сочиненіе Берга, которое справедливо упрекаютъ въ недостаточности системы, рядомъ съ теоріею науки полиціи представляетъ выборку началъ положительнаго полицейскаго германскаго права, и это послѣднее обстоятельство даетъ ему особое значеніе въ литературѣ науки полиціи. Въ своей теоретической части, доказывая, что содержаніемъ полицейской дѣятельности должны явиться мѣры для обезпеченія безопасности и благосостоянія (Sicherheitspolizei, Wohlfahrtspolizei), онъ стремится отыскать положенія для обезпеченія безопасности и подъ эти положенія думаетъ подвести и мѣры для обезпеченія благополучія. Главнѣйшею задачею потому для каждаго правительства должна быть общественная и частная безопасность. Внутреннюю безопасность обезпечиваетъ двоякая дѣятельность правительства: судебная и полицейская. Функціи ихъ различаются тѣмъ, что полиція предупреждаетъ и пресѣкаетъ нарушеніе порядка, а судъ доставляетъ вознагражденіе. Цѣль достиженія благополучія или благосостоянія должна

быть подчинена цѣли достиженія безопасности: благополучіе требуетъ ограниченія индивидуальнаго произвола. Обезпеченіе безопасности представляется двумъ властямъ (судебной и полицейской), обезпеченіе благосостоянія — одной полицейской. Относительно способовъ дѣятельяости полиціи, *Бергъ*, находясь подъ вліяніемъ ученія физіократовъ (laissez faire, laissez passer), думаетъ что полицейская дѣятельность, обязанная удалять встрѣчаемыя гражданами препятствія относительно безопасности и благосостоянія, и должна ограничиваться *мѣрами отрицательными*. Такое воззрѣніе было усвоено многими послѣдователями Берга и раздѣляется нѣкоторыми современными намъ писателями. Разъяснивъ понятіе о полиціи и полицейскомъ правѣ вообще и въ особенности германскомъ, Бергъ подвергаетъ разсмотрѣнію источники германскаго полицейскаго права и законы, на которые можетъ опираться полицейская власть и способы ея дѣятельности. Это разсмотрѣніе, какъ анализъ малодоступныхъ источниковъ, имѣетъ чрезвычайное значеніе. За тѣмъ, согласно съ проведеннымъ дѣленіемъ полиціи, Бергъ разсматриваетъ каждый отдѣльный вопросъ, желая его разъяснить теоретически и по началамъ германскаго права. Сначала беретъ полицію безопасности, различая при этомъ безопасность общественную и частную, затѣмъ благосостояніе, къ которому относитъ вопросы, прямо относящіеся къ безопасности, какъ то: медицинскую полицію, популаціонистику. Вообще относительно системы заслужилъ справедливый упрекъ, но не смотря на это занимаетъ и теперь видное мѣсто между нѣмецкими сочиненіями по полицейскому праву. (Ср. *F. Funk*, Die Auffassung des Begriffes der Polizei im vorigen Jahrhundert, пом. въ Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, 1863, XIX. 1864, XX. *Bluntschli*, Geschichte des allgemeinen Staatsrechts und der Politik. Мюнх. 1864.)

§ 20.

Въ *Россіи* съ XV столѣтія, и въ теченіе всего московскаго періода, условія безопасности и благосостоянія слагаются совершенно иначе, чѣмъ на предъидущей ступени, и въ общемъ итогѣ менѣе благопріятны. Русская община, сторожившая многія условія безопасности и благосостоянія, замираетъ въ теченіи московскаго періода. Сломленныя вѣчевыя начала замѣняются порядками московскаго царства, а эти порядки мало содѣйствуютъ выгодному развитію жизненныхъ условій страны. Забравшая

все въ свои руки Москва по необходимости должна дѣйствовать своими правительственными средствами въ борьбѣ со множествомъ сознаваемыхъ уже препятствій. Силы Москвы, оказавшіяся достаточными для разбитія самостоятельности отдѣльныхъ управленій, были совершенно несостоятельны для полицейской дѣятельности. Пришлось обращаться опять къ общинамъ, требовать отъ нихъ выборныхъ лучшихъ людей для царскаго дѣла. Но община не имѣла уже прежней жизненности; избиравшіеся ею лучшіе люди, ея старосты и цѣловальники являлись къ отправленію царскихъ служилыхъ повинностей безъ задатковъ собственныхъ народныхъ началъ, разбившихся при крѣпостномъ, рабскомъ строѣ, и безъ умѣнія и желанія выполнять инструкціи, сочинявшіяся для нихъ въ приказныхъ канцеляріяхъ, по своему смотрѣвшихъ на народныя потребности. Желаніе царя Ивана IV, по уничтоженіи намѣстниковъ, основать силу правительства на самоуправленіи общинъ, не могло осуществиться отчасти вслѣдствіе разрушенія начала свободы, на которомъ прежде выростала русская община, отчасти и вслѣдствіе военныхъ событій и политическихъ неустройствъ конца XVI и начала XVII ст. Правительству приходилось испытывать свои собственныя приказныя средства. Начало крѣпости, мало-по-малу охватившее всѣ промышленные классы московской Россіи, составляло причину, главнымъ образомъ подсѣкавшую всѣ условія какъ благосостоянія, такъ и безопасности страны. Проявлявшееся иногда стремленіе московскаго правительства принять, по примѣру европейскихъ правительствъ, прямыя и непосредственныя мѣры для поднятія народнаго благосостоянія, не достигало успѣха отъ общаго антиполицейскаго строя. Не умѣя поставить своей финансовой администраціи надлежащимъ образомъ, московское правительство сдѣлало главнымъ источникомъ своего дохода казенные промыслы и въ особенности многіе предметы торговли, кои, какъ заповѣдные товары, были исключены изъ общаго промысла торговыхъ людей. Къ этому присоединилось то невыгодное положеніе, что иноземныхъ торговцевъ московское правительство стало допускать неиначе, какъ по привилегіямъ, кои доставляли крайнія невыгоды русскимъ торговцамъ. Если къ этому присоединить весьма произвольные сборы, коимъ подвергались наши купцы, при введеніи, кромѣ постоянныхъ налоговъ, еще запросныхъ денегъ, собиравшихся судя по *животомъ и промысломъ*, и вспомнить господство внутреннихъ таможенныхъ пошлинъ, изъ коихъ проѣзжія самымъ разрушительнымъ образомъ дѣйствовали на торговый промыселъ, то нельзя и удивляться, что москов-

ское правительство къ концу XVII ст. совершенно разорило русскую торговлю и привело купцовъ въ такое положеніе, которое Петръ I весьма мѣтко назвалъ *разсыпанною храминою*. Отчаянное положеніе, въ которое правительственными мѣрами ставилась торговля, сознавалось обществомъ. Доказательствомъ тому служатъ многія челобитныя, представлявшіяся въ XVII ст. отъ различныхъ городовъ, въ особенности же отъ занимавшихся мелкимъ торгомъ посадскихъ людей объ уменьшеніи сборовъ и объ ограниченіи произвола воеводъ и другихъ слугъ по отношенію къ торговцамъ. А *всенародное слезное челобитье московскаго государства гостей и гостиныхъ сотенъ и черныхъ слободъ торговыхъ людей* побудило правительство Алексѣя Михайловича издать въ 1667 г. 22 апрѣля *новоторговый уставъ* (1-е П. С. З. № 408). Имъ поставлены весьма важныя для интересовъ русскихъ купцовъ ограниченія льготъ иноземныхъ торговцевъ, уничтожены нѣкоторыя проѣзжія пошлины (мытъ) и замѣнены торговою податью, собиравшеюся съ объявляемаго въ таможнѣ купцомъ капитала, и внѣшними таможенными пошлинами. Выгодныя послѣдствія этого важнаго полицейскаго устава были неисчислимы: въ одинъ годъ отправлено было за границу хлѣба болѣе, чѣмъ въ продолженіи десяти предшествовавшихъ лѣтъ. Еще объ одной мѣрѣ, какъ важномъ условіи для торговли, позаботилось правительство Алексѣя Михайловича, впрочемъ прежде всего для обезпеченія выгодъ казенной торговли, именно о мѣрахъ и вѣсахъ. Въ Москвѣ были сдѣланы образцовыя, заорленныя мѣры и разосланы къ воеводамъ, а имъ поставлено въ обязанность наблюдать, чтобы въ ихъ воеводствахъ дѣлались мѣры неиначе, какъ по такимъ утвержденнымъ образцамъ.

Заводское, мануфактурное дѣло представляло въ теченіе всего московскаго періода развитіе еще слабое. Но учреждавшіяся большія мануфактуры правительство принимало съ большимъ сочувствіемъ, и снабжало заводчиковъ многими привилегіями и особыми правами — держать войско, выпускать монету и пр., что впрочемъ вызывалось и совершенною необходимостію, если такіе заводы, какъ напр. Строгановскіе, устроивались въ мѣстахъ отдаленныхъ и пустынныхъ. Ремесленная промышленность, уцѣлѣвшая въ селеніяхъ, такъ какъ ремесленники въ городахъ жили въ весьма небольшомъ количествѣ, но являлись для отправленія работъ изъ селеній артелями на тѣхъ же основаніяхъ, на которыхъ и теперь русская ремесленная сила проявляетъ себя въ городахъ, вызывали очень мало содѣйствія со стороны московскаго правительства. Но ремес-

ленная промышленность, вслѣдствіе связи ремесленниковъ съ сельскими общинами, сохранила главное свое основаніе—свободу промышленности. Въ теченіи московскаго періода наши ремесленники не составляли ничего подобнаго средневѣковымъ европейскимъ цехамъ, но приходя изъ селеній въ города, брали работы обыкновенно артелью (такой-то съ други). Правительство вступало къ ремесленникамъ въ тѣ отношенія, что нуждаясь въ ремесленникахъ, считало своимъ правомъ требовать ихъ на свои казенныя работы, весьма частыя при множествѣ отправлявшихся казною промысловъ. Для обезпеченія себя въ полученіи мастеровъ, оно считало себя въ правѣ требовать отъ общинъ поручителей въ томъ, что ремесленники ихъ встанутъ въ срокъ на казенную работу. Вмѣстѣ съ тѣмъ правительство желало оказывать содѣйствіе ремесленной промышленности вызовомъ для царскихъ работъ ремесленниковъ изъ за границы и заключеніемъ съ ними договоровъ, по которымъ таковые ремесленники обязывались, за царское жалованье, кромѣ выполненія казенныхъ работъ, брать для обученія своему мастерству опредѣленное число русскихъ.

Земледѣльческая промышленность находилась въ этомъ періодѣ въ условіяхъ неблагопріятныхъ. Постепенное прикрѣпленіе крестьянъ къ владѣльческимъ землямъ, давшее повидимому даровой трудъ землевладѣльцамъ, повлекло за собою, рядомъ съ казавшеюся такою экономическою выгодою, весьма невыгодныя послѣдствія для всего сельско-хозяйственнаго дѣла. Отсутствіе образованія и свѣдѣній агрономическихъ у землевладѣльцевъ, вотчинниковъ и помѣщиковъ, бѣдность капиталовъ и незнаніе кредитныхъ операцій, громадные финансовые сборы, коимъ подвергались какъ земледѣльческіе крестьяне, такъ и черныя волости, внутреннія таможенныя пошлины и отсутствіе безопасности ставили сельскохозяйственному дѣлу препятствія неодолимыя. Правительство прямо никакой помощи оказать не могло, кромѣ безпрестрастныхъ своихъ указовъ о сыскѣ бѣглыхъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ правительство сознавало, что сельско-хозяйственная промышленность обезпечиваетъ множество выгодъ странѣ. Не зная, какими мѣрами помочь частной землевладѣльческой промышленности, оно стремилось само принять участіе въ этомъ дѣлѣ. Воеводамъ, особенно въ отдаленныхъ областяхъ, поставлялось въ обязанность распространять пашню, призывая для пашенныхъ работъ всякихъ вольныхъ гулящихъ людей, давая имъ за это подмоги и льготы. Вообще воеводамъ поручалось заводить, гдѣ только можно, новыя поселенія (слободки) для занятія земледѣліемъ.

Что касается духовнаго благосостоянія, то правительство, сознавая необходимость двинуть дѣло народнаго образованія, не находило только самостоятельныхъ для того средствъ, а оставляло заботы объ этомъ на рукахъ церкви. Но уже при царѣ Иванѣ IV правительство сознавало, что церковь въ этомъ отношеніи дѣйствуетъ недостаточно. Рѣчь царя на стоглавомъ соборѣ служитъ тому свидѣтельствомъ. Имѣются указанія, что Борисъ Годуновъ помышлялъ объ устроеніи въ Россіи университета по европейскимъ примѣрамъ. Устроившаяся въ XVI ст. въ Москвѣ казенная типографія и открытый затѣмъ *приказъ книгопечатнаго дѣла* и *верхней типографіи* удовлетворяли главнымъ образомъ потребностямъ правительства — печатанію его указовъ, грамотъ и пр., хотя конечно представляли возможность и печатанія книгъ, но исключительно духовнаго содержанія. Такимъ образомъ всѣ стремленія правительства ограничивались попытками, недавшими никакихъ послѣдствій, и дѣло духовнаго благосостоянія находилось исключительно въ рукахъ церкви, которой правительство оказывало постоянное содѣйствіе какъ матеріяльною помощью, такъ и надзоромъ за сохраненіемъ церковнаго благочинія и преслѣдованіемъ ересей.

Условія народной безопасности стояли стольже неудовлетворительно. При разрушеніи свободы торговли хлѣбомъ, противъ голода, часто поражавшаго Россію и въ XVI и XVII ст., не было надлежащихъ средствъ. Правительство обыкновенно стремилось явиться на помощь народу, но средства его оказывались несостоятельны: указами, предписывавшими землевладѣльцамъ и купцамъ везти хлѣбъ въ Москву или другіе города, страдавшіе отъ голода, не смотря на сильныя угрозы за неповиновеніе, нельзя было помочь дѣлу. Попытки открывать въ этихъ случаяхъ казенные запасы и устроивать общественныя работы (при Борисѣ Годуновѣ) оказывались мало дѣйствительными. Большую энергію выказывало московское правительство въ борьбѣ съ другою опасностію—болѣзнями, особенно эпидемическими. Устроившійся Аптекарскій Приказъ вызываетъ врачей изъ за границы, отправляетъ туда русскихъ учиться медицинѣ, открываетъ въ Москвѣ аптеку, предписываетъ разводить аптекарскіе сады, составлять травники, устроивать карантины, принимать различныя предосторожности при появленіи заразы. Всѣ эти мѣры, свидѣтельствуя о желаніи правительства обезпечить предупрежденіе опасности этого рода, вмѣстѣ съ тѣмъ показываютъ недостаточностію достигнутыхъ послѣдствій бѣдность правительственныхъ средствъ. Съ опасностію нищен-

ства правительство встрѣчается только въ самомъ концѣ XVII ст.: до тѣхъ поръ заботы объ этомъ исключительно лежали на церкви.

Измѣненіе строя общины, имѣвшей прежде у себя средства предупрежденія опасностей отъ лихихъ людей, увеличило въ Московскомъ періодѣ опасность этого рода, и вызвало необходимость для правительства предпринять свои правительственныя мѣры и создать особыхъ (полицейскихъ) органовъ. Для борьбы съ увеличившимся классомъ *лихихъ людей* правительство не могло положиться на своихъ слугъ, намѣстниковъ и потомъ воеводъ, но нашло необходимымъ возложить на общины повинность избирать *губныхъ старостъ* и *цѣловальниковъ*, кои, составляя въ опредѣленныхъ мѣстахъ губные дворы или избы, должны были принимать мѣры для предупрежденія разбоевъ, ловить лихихъ людей и отправлять надъ ними судъ, подъ главнымъ вѣдѣніемъ *Разбойнаго Приказа* и въ извѣстной зависимости, не повсюду одинаковой, отъ воеводъ. Затѣмъ обезпеченіе безопасности въ городахъ, какъ отъ лихихъ людей, такъ и отъ огня, московское правительство стало возлагать, подъ главнымъ вѣдѣніемъ воеводъ, на городничихъ и на состоявшихъ подъ ихъ начальствомъ *объѣзжихъ головъ* или *огневщиковъ*, избиравшихся изъ дворянъ и дѣтей боярскихъ. Въ Москвѣ же и въ нѣкоторыхъ городахъ устроивались, непостоянно впрочемъ дѣйствовавшіе *Земскіе Дворы* или *Избы*, коимъ, кромѣ нѣкоторыхъ судебныхъ дѣлъ, поручались полицейскія: береженье города отъ огня и лихихъ людей. Впрочемъ извѣстія имѣются только о двухъ земскихъ дворахъ или приказахъ въ Москвѣ, слившихся скоро съ московскимъ суднымъ приказомъ. Котошихинъ сообщаетъ, что изъ полицейскихъ дѣлъ на земскихъ дворахъ лежала обязанность распоряженій о мощеніи въ Москвѣ улицъ, для чего они собирали съ домовладѣльцевъ особый сборъ, мостовщину, и имѣли въ своемъ распоряженіи для чищенія улицъ около 50 *земскихъ метелщиковъ*. (Гл. VII, 30). Для исполненія дѣлъ полицейской стражи употреблялись стоявшіе въ городахъ стрѣльцы и другія войска. Стрѣльцамъ въ Москвѣ поручалась и пожарная служба. Общее же выполненіе приказныхъ распоряженій возлагалось на стоявшихъ при административныхъ и судебныхъ установленіяхъ различнаго рода приставовъ, между коими упоминаются и *земскіе ярыжки*, состоявшіе при земскихъ дворахъ. Главнѣйшія же дѣла полицейскія—береженье города возлагалось на Объѣзжихъ Головъ. Еще при Иванѣ III было уже въ обычаѣ, для предупрежденія лихихъ дѣлъ, запирать въ Москвѣ по ночамъ улицы рѣшетками (рѣшеточные

прикащики) и посылать въ объѣздъ города огневщиковъ для наблюденія за пожарами и всякими воровскими дѣлами. Впослѣдствіи воеводамъ предписывалось по всѣмъ городамъ поставить, въ вѣдѣніи городничихъ, *объѣзжихъ головъ*, коимъ и давались многоразличныя предписанія о мѣрахъ для береженія города отъ огня. Изъ этихъ отдѣльныхъ предписаній, создававшихъ мѣры, большею частію мало полезныя, но крайне стѣснительныя для обывателей, составленъ былъ тотчасъ послѣ уложенія (обнародованъ въ апрѣлѣ 1649 г.). *Наказъ о градскомъ благочиніи*, представляющій обобщеніе прежнихъ отдѣльныхъ предписаній, дававшихся воеводамъ. Этотъ наказъ опредѣляетъ порядокъ денныхъ и ночныхъ объѣздовъ въ Москвѣ для береженья города отъ пожаровъ и всякаго воровства: при объѣзжемъ головѣ должны быть назначены для объѣздовъ подъячій, пять рѣшеточныхъ прикащиковъ, кои обязаны были росписать сторожей, повинныхъ нести объѣздную службу отъ десяти дворовъ по человѣку и назначать нужное число стрѣльцовъ для надзора за порядкомъ; объѣзду вмѣнено наблюдать какъ за лихими людьми, такъ и за предосторожностями отъ огня. (№ 6, ср. № 407). Впослѣдствіи полицейскія обязанности объѣзжихъ головъ все увеличивались: въ 1686 г. имъ поручено наблюдать за чистотою улицъ, за тѣмъ, чтобы въ домахъ изъ ружей не стрѣляли, чтобы извощики на возжахъ (безъ сѣдоковъ на рысяхъ) не ѣздили, чтобы кулачныхъ боевъ не было, чтобы не было корчемства. (№№ 1181, 1315, 1579, 1689).

§ 21.

Философскихъ изслѣдованій о вопросахъ безопасности и благосостоянія напрасно было бы искать въ Россіи, въ теченіе московскаго періода. Только въ поученіяхъ духовныхъ особъ встрѣчается иногда критика существующаго, хотя духовные наши рѣдко дѣлали предметомъ своихъ поученій вопросы общественной жизни. Они стремились воспитать въ своей паствѣ нравственныя начала, удержать отъ пороковъ, развить чувство благотворительности и милосердія къ нищимъ, равно необходимость пожертвованій въ пользу церкви. Если указываютъ на нѣкоторыя весьма важныя посланія духовныхъ особъ къ властямъ правительственнымъ, какъ напр. на посланіе Бѣлозерскаго игумена Можайскому князю, 1408—1413 г., въ которомъ игуменъ возстаетъ противъ торговли виномъ, говоря, что отъ этого крестьяне пропиваются, а души гибнутъ, или нападаетъ на мыты, доказывая неправедность такихъ доходовъ, —

то во первыхъ, такихъ посланій не много, а во вторыхъ, они имѣли значеніе частныхъ писемъ къ князьямъ, и могли производить весьма выгодное вліяніе на послѣднихъ и на дѣла государственныя, но не могутъ быть относимы къ литературѣ по философіи полицейскихъ вопросовъ. Собственно къ теоретическимъ трудамъ, подвергавшимъ анализу условія безопасности и благосостоянія древней Россіи, могутъ быть только отнесены: трактатъ Сильвестра, *Домострой*; сочиненіе Юрія Явканица (Крижанича), Русское государство въ половинѣ XVII в., и нѣкоторыя критическія замѣчанія, встрѣчающіяся въ сочиненіи *Котошихина*.

Домострой, рукопись котораго сохранилась въ четырехъ спискахъ, изданъ Московскимъ Обществомъ Истор. и Др. Росс. во Временникѣ, 1849 г. Это—сочиненіе Благовѣщенскаго священника *Сильвестра*, игравшаго важную роль при царѣ Иванѣ IV. Здѣсь теорія частной, экономической жизни человѣка, излагаемая Сильвестромъ въ видѣ наставленія сыну своему Анфиму. Основывая свои философскіе доводы на Св. Писаніи, и представляя такимъ образомъ схоластическій трактатъ, Домострой входитъ въ оцѣнку нѣкоторыхъ условій безопасности и благосостоянія. Такъ 1) разсуждаетъ о *воспитаніи дѣтей*. Отецъ долженъ позаботиться не только о вскормленіи ребенка, но и научить его какому либо мастерству, а воспитывать неиначе, какъ *въ добрѣ наказаніи* («Наказуй дѣти въ юности, покоятъ тя на старость твою». (стр. 21)... Казни сына своего отъ юности его, и покоитъ тя на старость твою, и дастъ красоту душѣ твоей. И не ослабляй бія младенца: аще бо жезломъ или лозою біеши, не умретъ, но здравіе будетъ... Дщерь ли имаши, положи на нихъ грозу свою.,. (стр.. 24). 2) Объясняетъ значеніе женщины и жены для мужа. Достоинство жены представляется Сильвестру въ страдательныхъ ея качествахъ, и въ возможности приложить къ ней его педагогическое возрѣніе. (Подобаетъ поучати мужемъ женъ своихъ съ любовію и благоразсуднымъ наказаніемъ. Гл, XX и XXIX). Вмѣстѣ съ тѣмъ онъ понимаетъ, какое значеніе для человѣка и его экономической обстановки имѣетъ женщина въ семьѣ. 3) Объясняетъ значеніе для человѣка какъ справедливости, такъ и экономіи въ жизни. Всякій долженъ жить по своему состоянію, по своимъ доходамъ («ибо въ злое время никто ему не поможетъ, отъ Бога грѣхъ, а отъ людей посмѣхъ». Гл. XXVII). Для надлежащей экономіи, нужно тщательно изучить промыселъ, за который человѣкъ берется, напр. садъ или огородъ (гл. XLV); покупать продукты дешево, оптомъ (XLI), съ торговцами дѣлать счеты

скоро, а не запускать (гл. LX); откладывать изъ своихъ доходовъ часть на приданое дочерямъ (гл. XVI), и главнѣе всего не предаваться пьянству, при чемъ объясняются экономическія и нравственныя послѣдствія пьянства (гл. XI). 4) Нѣкоторыя современныя автору учрежденія очевидно ему не нравятся, какъ-то: росты, корчмы, внутреннія таможенныя пошлины. 5) Различныя опасности, посѣщающія общество, напр. болѣзни, голодъ и пр. авторъ объясняетъ сильными грѣхами людей. Между опасностями, отъ которыхъ можно избавиться честною жизнію и молитвами, онъ вычисляетъ: гладъ, моръ, пожаръ, потопъ, царскій гнѣвъ, и вслѣдствіе того разореніе имѣнія и казнь. (Гл. XXIII).

Авторъ недавно открытой и изданой г. Безсоновымъ въ Москвѣ въ 1860 г. рукописи, *Русское государство въ половинѣ XVII в.*— Юрій Явканица, извѣстный подъ именемъ *Крижанича*. Личность этого писателя, его положеніе въ Москвѣ и отношенія къ московскому двору открываются изъ другаго его сочиненіи, «De Providentia Dei», также изданнаго на русскомъ языкѣ г. Безсоновымъ—о промыслѣ, М. 1860. Въ первомъ сочиненіи, представляющемъ обширный схоластическій трактатъ о государственномъ устройствѣ и управленіи, указываются многіе недостатки, замѣченные имъ и по отношенію къ условіямъ безопасности и благосостоянія. Многія средства, предлагаемыя авторомъ, свидѣтельствуютъ сколько о знакомствѣ его съ полицейскими мѣрами, предпринимавшимися западно-европейскими правительствами, столько же и о бѣдности его собственнаго анализа относительно годности этихъ мѣръ и вообще возможности примѣненія ихъ въ Россіи.

Относительно общихъ вопросовъ государственнаго строя Крижаничь дѣлаетъ такія замѣчанія. Изъ всѣхъ человѣческихъ мудростей и наукъ госпожа есть *политика*, или королевская мудрость, основывающаяся на двухъ заповѣдяхъ: знай самъ себя и не вѣруй инородникомъ. Средство для этого — изученіе правителемъ нравовъ и обычаевъ страны и уваженіе къ нимъ (стр. 117—126). Онъ не любитъ потому тираніи, называетъ ее людодерствомъ и считаетъ за преступленіе, вопіющее къ небесамъ, и наилучшимъ наказаніемъ для людодерцевъ считаетъ отнятіе страны. Вмѣстѣ съ тѣмъ полагаетъ, что управленіе государствомъ можетъ перейти въ тиранію не столько отъ жестокости управленія, сколько отъ лакомыхъ законовъ. Думая, что слѣдствіемъ тираніи непремѣнно должно явиться распаденіе, онъ старается доказать это примѣрами исторіи; такъ приводитъ Ровоама, а потомъ по отношенію къ Россіи Ивана

IV и Бориса Годунова. Иванъ IV по его мнѣнію, «не токмо бяше лакомъ и нещаденъ людерецъ, но тоже лютъ, крутъ, безбоженъ, мясникъ, кровопійца и мучитель» (стр. 283). Причины людодерства какъ Ивана IV, такъ и Бориса Годунова, по мнѣнію автора, проистекали отъ чрезвычайныхъ формальностей управленія (ничего незначившей присяги должностныхъ лицъ), недостатка жалованья, несообразныхъ судебныхъ пошлинъ и развращенія вслѣдствіе того нравовъ. Подвергая критикѣ условія безопасности и благосостоянія, авторъ 1) поражается *недостаточностію народнаго развитія*. Русская земля, запертая со всѣхъ сторонъ для торговли, представляетъ населеніе мало развитое, что замѣтно и въ внѣшнемъ видѣ Русскихъ, въ ихъ одеждѣ, въ языкѣ, въ отсутствіи бесѣды, въ бѣдности, лѣности и безнравственности («пьянчивы всенародно, отъ мала до велика, мірски и церковны»; стр. 172—188), жестокости къ подвластнымъ, въ недостаткѣ гордости, желаніи мѣшаться въ чужія дѣла, несогласіи между собою, чужебѣсіи. Но признавая такіе недостатки, онъ возражаетъ противъ Олерія, Герберштейна, Поссевина и другихъ, порицающихъ Русскихъ людей за это неразвитіе. Крижаничъ хочетъ доказать, что это неразвитіе и пороки,—не отъ природныхъ качествъ народа, а только отъ *лакомыхъ законовъ*, и что по природнымъ качествамъ Русскіе гораздо выше Нѣмцевъ. Еслибы послѣднихъ подвергнуть такому *крутому владанію*, то они были бы гораздо неразвитѣе Русскихъ. Онъ думаетъ, что поднять народное развитіе можно было бы очищеніемъ языка и замѣною иностранныхъ словъ русскими (предлагаетъ и проектъ этого), измѣненіемъ одежды и прически, развитіемъ музыки и преслѣдованіемъ роскоши. 2) Крижаничъ справедливо отмѣчаетъ многіе недостатки промышленности. Именно Русскіе упускаютъ множество промысловъ: кожевенный, соляной, соленіе рыбы и пр. не устраиваютъ сколько нибудь удобныхъ путей сообщенія, не имѣютъ общей монеты, мѣръ и вѣсовъ, не имѣютъ банковъ и мѣнялъ. Мѣры, предлагаемыя имъ для поправленія дѣлъ, большею частію представляютъ неудачное подражаніе полицейскимъ пріемамъ западныхъ правительствъ. Такъ онъ находитъ необходимымъ руковожденіе со стороны правительства промышленности: воспретить держать лавку неграмотному и незнающему счета, преслѣдовать и даже казнить смертію перекупщиковъ, развить запретительную систему ввоза иностр. товаровъ, распространять силою ремесла и ввести для того ремесленные цехи, вести строгій правительственный

надзоръ за промыслами, снабжать промышленниковъ орудіями производства, давать совѣты выдѣлки и т. п.

Котошихинъ, въ своемъ сочиненіи, «О Россіи въ царствованіе Алексѣя Михайловича» (изданномъ Археограф. Коммиссіею въ 1840 г.). кромѣ описанія самаго положенія различныхъ условій государственнаго строя, подвергаетъ критикѣ нѣкоторыя узаконенія и начала, прямо мѣшавшія развитію. Именно: 1) находитъ чрезвычайно невыгоднымъ для народнаго развитія то обстоятельство, что никого, за исключеніемъ царскихъ пословъ и нѣкоторыхъ торговцевъ, не пускаютъ за границу. Авторъ объясняетъ этимъ невѣжество Русскихъ и неправильное отношеніе къ другимъ государствамъ. (Гл. IV, 24). 2) Видитъ крайнюю безнравственность въ способахъ устроенія брачныхъ союзовъ и затворничествѣ женщинъ. («Истинная есть тому правда, что во всемъ свѣтѣ нигдѣ такого на дѣвки обманства нѣтъ, яко въ московскомъ государствѣ». Гл. XIII, 15). 3) Удивляется, что оставляютъ безъ разработки богатые рудники, и сатирически представляетъ порядокъ монетнаго дѣла (гл. VII, 9). 4) Дѣлаетъ весьма важное заключеніе, что отъ неудобныхъ началъ финансофой системы, отъ обложенія сборомъ посредствомъ произвольнаго отнесенія плательщиковъ къ большей или меньшей статьѣ, всѣ стараются жить побѣднѣе, имѣть домы похуже, вслѣдствіе чего и въ обычаи входитъ неряшество и непониманіе потребностей, а затѣмъ легкая растрата наслѣдниками имущества, наживавшагося тяжелымъ трудомъ. Такъ царскій слуга небольшаго чина не можетъ построить удобнаго и краснваго дома: явятся сейчасъ доносы, что онъ нажилъ неправдою, начнется изслѣдованіе и имущество легко можетъ быть отобрано въ казну, а онъ подвергается наказанію. Точно также, „ежели торговой человѣкъ и крестьянинъ построится добрымъ самымъ обычаемъ, и на него положатъ на всякой годъ податей больше. И оттого московскаго государства люди домами своими живутъ негораздо устроеными, и городы и слободы безъ устроенія жъ“. (Гл. XIII, 9).

§ 22.

Слабыя попытки московскаго правительства являться съ правительственными вторженіями въ условія безопасности и благосостоянія смѣняются при Петрѣ I энергическою правительственною дѣятельностію, стремящеюся доставить народу благополучіе во что бы ни стало. Встрѣтивъ въ Германіи во всемъ разгарѣ работы такъ называемаго *полицейскаго*

государства, преобразователь Россіи стремился точно также посредствомъ закона и правительственныхъ установленій обезпечить условія безопасности и благосостоянія по программѣ германскихъ правительствъ. Отсюда цѣлый рядъ, сочиненныхъ при Петрѣ I, по образцу нѣмецкихъ Verordnungen, регламентовъ, данныхъ въ руководство множеству полицейскихъ коллегій, коимъ ввѣрены были отдѣльныя вѣтви полицейской администраціи: Бергъколлегія, Мануфактуръколлегія, Коммерцъколлегія, Медицинская канцелярія, Главный Магистратъ. Сравнивая свой народъ съ школьниками, требующими полной опеки, Петръ I поручилъ своимъ высшимъ полицейскимъ учрежденіямъ, коллегіямъ, посредствомъ систематическаго правительственнаго вторженія въ промыслы и частную жизнь, вести народъ твердою правительственною рукою къ счастію. Разсчитывая главнымъ образомъ на содѣйствіе городовъ, Петръ I надѣялся обезпечить успѣхъ своей реформы посредствомъ устроенія городовъ по образцу германскихъ и привитія къ русскимъ городамъ средневѣковыхъ германскихъ корпорацій. Для дѣйствительнаго выполненія своихъ правительственныхъ полицейскихъ задачъ, Петръ учреждаетъ въ городахъ и исполнительную полицію. Начавшія дѣйствовать только въ концѣ царствованія преобразователя его высшія полицейскія учрежденія, коллегіи, встрѣтили чрезвычайныя препятствія въ дѣлѣ привитія къ русской землѣ нѣмецкихъ регламентовъ. Правительственная сила, на которую такъ разсчитывалъ преобразователь относительно облагодѣтельствованія народа, оказалась крайне слабою, какъ отъ неумѣнія усвоить искусственныя предпріятія, заимствованныя въ регламентахъ отъ нѣмецкихъ правительствъ, такъ и отъ совершеннаго незнанія тѣхъ общественныхъ условій русской жизни, поправленіе и развитіе которыхъ входило въ ихъ функцію. Ограничиваясь по необходимости формальностями и обширною перепискою, эти высшія полицейскія учрежденія Петра не принесли и того вреда своими вторженіями, который бы долженъ поразить условія безопасности и благосостояніи, если бы они были въ состояніи дѣйствительно осуществить программу Петра I. Поддерживая свою формальную дѣятельность при первыхъ преемникахъ Петра, его полицейскія коллегіи весьма скоро, къ половинѣ XVIII ст., привели общество къ сознанію въ ихъ безполезности въ невѣрности началъ, положенныхъ въ ихъ регламенты. При Екатеринѣ II эти учрежденія закрываются, система правительственнаго вмѣшательства и благодѣтельствованія признается пагубною, выказывается сознаніе о необходимости дѣятельности общества

для обезпеченія условій его безопасности и благосостоянія. Средство для этого правительство думаетъ найти въ устроеніи сословій и въ предоставленіи имъ участія въ работѣ по нѣкоторымъ полицейскимъ государственнымъ вопросамъ. Съ уничтоженіемъ Петровскихъ полицейскихъ коллегій и ихъ регламентовъ связано и уничтоженіе нѣмецкой постройки рускихъ городовъ. Городовое положеніе стремится городское общество поставить на тѣ начала, которыя изобрѣтены для дворянскаго сословія въ уѣздѣ. Но законодательница не рѣшилась приступить къ освобожденію крестьянъ отъ крѣпостной зависимости, и этимъ подрѣзала возможность осуществленія своихъ полицейскихъ реформъ: онѣ остались только формальными, какъ и реформы Петра, построенныя по нѣмецкимъ образцамъ.

Желая устроить исполнительную полицію въ Россіи, которая бы встала въ органическую связь съ задуманными имъ полицейскими коллегіями, Петръ I долженъ былъ ограничиться городами. Село и уѣздъ пребывали въ крѣпостной зависимости прежнихъ вотчинниковъ и помѣщиковъ, слившихся теперь въ понятіи Петровскихъ служилыхъ людей. Возложивъ на устроенныхъ имъ губернаторовъ и воеводъ главное наблюденіе и главную отвѣтственность по выполненію созданной имъ новой правительственной дѣятельности, *полиціи*, Петръ I существо этой дѣятельности разъясняетъ въ *Регламентѣ Главному Магистрату* (1721 г. января 16, гл. 10). Опредѣляя здѣсь, что *полиція особливое свое состояніе имѣетъ*, Петръ I желаетъ разъяснить магистратамъ необходимость особыхъ органовъ исполнительной полиціи, при надлежащей дѣятельности которыхъ возможно примѣненіе всѣхъ новыхъ началъ обширнаго его полицейскаго законодательства, ввѣреннаго правительствующему сенату, полицейскимъ коллегіямъ и главному магистрату. Желая дать опредѣленіе *полиціи*, *имѣющей особливое состояніе*, онъ прибѣгаетъ, по примѣру нѣмецкихъ Polizeiordnungen, къ перечисленію всѣхъ предметовъ, поручаемыхъ полиціи, или дѣлаетъ въ своемъ законѣ слѣдующее ея описаніе: «оная споспѣшествуетъ въ правахъ и правосудіи, рождаетъ добрые порядки и нравоученія, всѣмъ безопасность подаетъ отъ разбойниковъ, воровъ, насильниковъ и обманщиковъ и симъ подобныхъ, непорядочное и непотребное житіе отгоняетъ, и принуждаетъ каждаго къ трудамъ и къ честному промыслу, чинитъ добрыхъ домостроителей, тщательныхъ и добрыхъ служителей, города и въ нихъ улицы регулярно сочиняетъ, препятствуетъ дороговизнѣ, и приноситъ довольство во всемъ потребномъ къ жизни человѣческой, предостерегаетъ всѣ при-

ключившіяся болѣзни, производитъ чистоту по улицамъ и въ домахъ, запрещаетъ излишество въ домовыхъ расходахъ и всѣ явныя погрѣшенія, призираетъ нищихъ, бѣдныхъ, больныхъ, увѣчныхъ и прочихъ неимущихъ, защищаетъ вдовицъ, сирыхъ и чужестранныхъ, по заповѣдямъ Божіимъ воспитываетъ юныхъ въ цѣломудренной чистотѣ и честныхъ наукахъ; въ кратцѣжъ надъ всѣми сими полиція есть душа гражданства и всѣхъ добрыхъ порядковъ, и фундаментальный подпоръ человѣческой безопасности и удобности». (1-е П. С. З. № 3708. Это опредѣленіе было включено и въ Сводъ законовъ, для отличія губернскихъ правительственныхъ мѣстъ отъ органовъ исполнительной полиціи, въ видѣ примѣчанія къ 11 ст. втораго тома; но въ третьемъ изданіи Свода это примѣчаніе опущено). Но еще гораздо ранѣе составленія регламента главному магистрату, гдѣ помѣщено это опредѣленіе полиціи, Петръ I пытался создать органовъ исполнительной полиціи въ Петербургѣ. Назначивъ въ 1718 г. генералъ-полиціймейстеромъ Петербурга генералъ-адъютанта *Дивіера*, игравшаго важную роль въ введеніи преобразованій, Петръ I далъ ему инструкцію (пункты), для полицейскаго управленія въ столицѣ. Начала, положенныя въ основаніе этой инструкціи, были слѣдующія: 1) генералъ-полиціймейстеру ввѣрено наблюденіе за возводимыми въ городѣ строеніями согласно съ постановленными для построекъ правилами, наблюденіе за правильностію проведенія улицъ и ихъ чистотою, за безвредностію жизненныхъ припасовъ, мѣрами и вѣсами и самою цѣною припасовъ, надзоръ за выполненіемъ правилъ, изданныхъ для предупрежденія пожаровъ, далѣе искорененіе подозрительныхъ домовъ; гулящихъ и слоняющихся людей указано привлекать къ работѣ, имѣть наблюденіе за пріѣзжими. 2) Всѣмъ домохозяевамъ поставлено въ обязанность, подъ угрозою ссылки на галеру и конфискаціи имущества за неисполненіе, представлять увѣдомленіе полиціи о всѣхъ пріѣзжающихъ и отъѣзжающихъ. 3) Средства для выполненія генералъ-полиціймейстеру столь многообразныхъ обязанностей были предоставлены въ установленіи полицейской службы обывателей въ видѣ повинности: въ каждой слободѣ или улицѣ указывалось избрать старосту и съ каждыхъ десяти дворовъ десятскаго, и отъ дворовъ же ставить караульщиковъ, вооруженныхъ ружьями; караульщиками по ночамъ должны ходить, по примѣру иноземныхъ городовъ, съ трещетками и имѣть главнымъ образомъ наблюденіе за огнемъ и за ворами и вообще непотребными людьми; для предупрежденія опасностей отъ послѣднихъ, по концамъ улицъ повелѣвалось сдѣлать опускаемые по ночамъ

шлагбаумы, и имѣть при нихъ караулъ. О всякомъ происшествіи десятскій обязывался увѣдомить старосту, а староста—полиціймейстера (№ 3204). Эта инструкція, нѣсколько дополненная въ томъ же году при устроеніи канцеляріи генералъ-полиціймейстера и при изданіи правилъ о наблюденіи за появленіемъ болѣзней въ столицѣ, должна была впослѣдствіи сдѣлаться основаніемъ и для полицейскаго устроенія другихъ городовъ. Въ регламентѣ главному магистрату (гл. X) предоставлено магистратамъ устроивать въ городѣ полицію, если найдутъ это необходимымъ, но при этомъ рекомендуется сочинять уставы для полиціи съ осмотрѣніемъ, «чтобъ оные были къ общенародной пользѣ, а не къ повреждению», и потому устроивать полицію и сочиненные для нея уставы пускать въ дѣйствіе неиначе, какъ съ разрѣшенія правительствующаго сената. Мотивомъ этого и поставлены слова, что полиціи особливое свое состояніе имѣетъ и слѣдовавшее за этими словами объясненіе, т. е. опредѣленіе или описаніе полиціи (№ 3708). Не дожидаясь однако распоряженій со стороны магистрата, Петръ I въ томъ же 1721 г. учредилъ въ Москвѣ полиціймейстерскую канцелярію, подъ главнымъ начальствомъ оберъ-полиціймейстера. Въ инструкціи, данной этой канцеляріи, положены были основанія пунктовъ, сочиненныхъ для петербургской канцеляріи, но съ болѣе подробнымъ указаніемъ обязанностей полиціи (№ 4130). Отношеніе этихъ двухъ канцелярій къ другимъ правительственнымъ мѣстамъ сначала было весьма неопредѣленно и затѣмъ весьма часто измѣнялось. При Петрѣ II повелѣно было сенату пересмотрѣть учрежденіе полиціймейстерской канцеляріи и всѣ дополнительные къ сему учрежденію указы, «и ежели въ чемъ происходятъ народныя тягости и напрасные убытки» о томъ немедленно представить въ верховный тайный совѣтъ, «дабы не допустить до большаго отягощенія и убытковъ»; по отношенію къ московской полиціи такое же разсмотрѣніе поручено было сдѣлать московскому генералъ-губернатору съ товарищами, подъ начальство которыхъ поставлена была московская полиціймейстерская канцелярія (№ 5172). Послѣдствіемъ разсмотрѣнія этого вопроса было поставленіе той и другой полиціймейстерской канцеляріи въ непосредственное вѣдѣніе сената (№ 5476). Въ Петербургѣ затѣмъ, подъ главнымъ вѣдѣніемъ генералъ-полиціймейстера, поставленъ (въ 1732 г.) особый оберъ-полиціймейстеръ, и составъ полиціймейстерской канцеляріи увеличенъ. (Подъ начальствомъ оберъ-полиціймейстера, который былъ назначенъ изъ гражданскихъ чиновъ—статскій совѣтникъ Вельяминовъ, канцелярія эта

въ 1732 г. была составлена изъ нѣсколькихъ совѣтниковъ, выбранныхъ изъ военныхъ офицеровъ, и архитектора съ ученикомъ, двухъсекретарей и многихъ канцелярскихъ служителей). Для отправленія обязанностей полицейской стражи, генералъ-полиціймейстеру были предоставлены въ распоряженіе изъ Спб. гарнизона нѣсколько унтеръ-офицеровъ, капраловъ и болѣе сотни рядовыхъ, а для патруля рота драгунъ. Генералъ-полиціймейстеру поручено было устроить полицію и въ Кронштатѣ (изъ полиціймейстера, двухъ поручиковъ и канцелярскихъ служителей, а для полицейской службы отрядить часть кронштадтскаго гарнизона. 6190). Такимъ образомъ генералъ-полиціймейстерская канцелярія стала дѣлаться центральнымъ установленіемъ, главною полиціею, какъ ее называли. По представленію ея, Анна Ивановна (въ 1733 г.) повелѣла въ 23 городахъ устроить полицію по плану, предложенному этою канцеляріею, именно назначить въ каждый городъ изъ мѣстныхъ гарнизоновъ офицера, унтеръ-офицера, капрала и до 8 рядовыхъ, придать имъ двухъ канцелярскихъ служителей, а главной полиціймейстерской канцеляріи сочинить для нихъ инструкціи (№ 6378). Предполагали, что такой сбродъ людей, подъ именемъ полиціи, можетъ дѣйствовать для пользы городовъ. Опытъ показалъ впрочемъ совершенно противное. Сенатъ пришелъ къ заключенію, что кромѣ Петербурга и Москвы, гдѣ уже устроены полиціймейстерскія канцеляріи, полицейскія управленіи въ другихъ городахъ должны устроиваться магистратами и ратушами, и находиться въ вѣдѣніи губернаторовъ и воеводъ, какъ указывалъ Петръ. По этому поводу Сенатъ (въ 1737 г.) представлялъ такое справедливое разсужденіе: «ежели опредѣлить въ тѣ полиціи особыхъ офицеровъ и дворянъ, то надлежитъ давать имъ жалованье, и опредѣлить къ нимъ приказныхъ служителей и разсыльщиковъ съ жалованьемъ же, и оттого будетъ казенный убытокъ; къ томужъ и отъ тѣхъ опредѣленныхъ будутъ обывателямъ происходить обиды... (№ 7211). Впрочемъ мысль эта о центральномъ значеніи главной полиціймейстерской канцеляріи и руководженіи ею полицейскихъ управленій другихъ городовъ снова возникла при Петрѣ III. Указомъ 22 марта 1762 г. повелѣно было во всѣ главнѣйшіе города назначить полиціймейстеровъ, имѣющихъ дѣйствовать по инструкціямъ отъ главной полиціи и въ вѣдѣніи губернаторовъ и воеводъ, кои по дѣламъ полицейскимъ должны быть въ зависимости отъ главной полиціи (№ 11,477). Но это повелѣніе не осуществилось, такъ какъ вскорѣ послѣдовало распоряженіе Императрицы Екатерины II остано-

виться назначеніемъ полиціймейстеровъ, въ виду проэкта новаго учрежденія губерній (№ 11.628).

§ 23.

Учрежденіемъ губерній, изд. 7 н. 1775 г. пытались, между прочимъ, устроить исполнительную полицію во всѣхъ мѣстностяхъ Россіи на одинаковыхъ началахъ, замѣнить централизацію, начавшую проходить отъ главной полиціи Петербурга, поставленіемъ въ каждое намѣстничество облеченнаго особою довѣренностію генералъ-губернатора, и привлечь къ отправленію полицейскаго дѣла силы общества, въ городахъ—городскихъ обывателей, въ уѣздахъ — по преимуществу дворянство. Формальная сторона этихъ цѣлей была достигнута: повсюду полиція устроилась одинаковымъ образомъ, но дѣятельность ея представилась весьма различною. Привлеченіе же выборнаго элемента со стороны общества было главнымъ образомъ по самому учрежденію парализовано неточностію опредѣленія функціи этого выборнаго элемента, а вмѣсто пользы принесло вредъ отчасти и по равнодушію, съ которымъ общество городское и дворянство отнеслись къ этому дѣлу.

Ввѣривъ въ каждой губерній каждое полицейское управленіе губернатору съ губернскимъ правленіемъ, подъ главнымъ вѣдѣніемъ генералъ-губернатора, учрежденіе губерній въ каждомъ городѣ открываетъ городскую и въ уѣздѣ земскую полицію. (Главная полиціймейстерская канцелярія Петербурга и полиціймейстерская канцелярія Москвы были закрыты. № 15,074). Въ каждомъ городѣ, гдѣ нѣтъ коменданта, полицейское управленіе ввѣрено городничему; гдѣ коменданты, тамъ это управленіе предоставлено имъ, а въ столицѣ оберъ-полиціймейстеру. Въ каждомъ уѣздѣ полицейское управленіе ввѣрено нижнему земскому суду, составленному изъ земскаго исправника или капитана, избираемаго дворянствомъ чрезъ три года и изъ двухъ или трехъ засѣдателей, изъ коихъ одинъ или два избираются дворянствомъ на три года, а одинъ сельскій берется изъ засѣдателей нижней расправы. Нижнему земскому суду, точно также какъ и городничему, подъ главнымъ начальствомъ губернскаго правленія, была ввѣрена исполнительная полиція, подъ которою общимъ образомъ учрежденіе губерній разумѣетъ: охраненіе благочинія, добронравія и порядка, наблюденіе за исполненіемъ предписаннаго въ законѣ и приведеніе въ исполненіе рѣшеній высшихъ присутственныхъ мѣстъ. Въ инструкціяхъ для нижняго земскаго суда (гл. XVII) и для городничаго (гл.

XIX) одинаково опредѣляются обязанности ихъ, развиваемыя изъ общихъ положеній полицейскаго дѣла (№ 14,392). Но общимъ образомъ намѣченныя обязанности полиціи и коротко опредѣленный составъ вводившихся новыхъ управленій потребовалъ дальнѣйшихъ указаній и разъясненій со стороны закона. Такой потребности думали доставить удовлетвореніе изданіемъ въ 1872 г. апр. 8 *устава благочинія или полицейскаго*, первая часть котораго (№ 15,379) подробно опредѣляетъ составъ городской полиціи и наказъ для ея дѣятельности. Остальныя, предположенныя части этого устава не были изданы. Въ этомъ уставѣ, относительно состава городской полиціи стремились провести начало участія выборнаго общественнаго элемента на томъ же основаніи, какъ въ учрежденіи губерній для земской полиціи поставлено участіе дворянства и отчасти сельскихъ обывателей въ завѣдываніи земскою полиціею. Впрочемъ для городовъ участіе общественныхъ силъ въ полицейскомъ управленіи допущено въ меньшемъ размѣрѣ сравнительно съ устроеніемъ земской полиціи. Именно, въ каждомъ городѣ полицейское управленіе ввѣрено *полицейской управѣ* или *управѣ благочинія*, составленной: въ столицахъ, подъ предсѣдательствомъ оберъ полиціймейстера, изъ полиціймейстера, приставовъ гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ и двухъ ратмановъ, избранныхъ изъ городскихъ обывателей; въ большихъ городахъ — подъ предсѣдательствомъ оберъ-коменданта, изъ городничаго, приставовъ гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ, и двухъ ратмановъ; въ остальныхъ городахъ, подъ предсѣдательствомъ полиціймейстера или городничаго, управа состоитъ изъ приставовъ гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ и двухъ ратмановъ. Подъ вѣдѣніемъ управы непосредственное полицейское управленіе отправляютъ частные пристава, квартальные надзиратели съ поручиками и полицейская стража. Частные пристава назначаются въ городахъ, имѣющихъ значительное населеніе. Въ одну часть полагается примѣрно отъ 200 до 700 дворовъ, въ каждой части дѣйствуетъ частный приставъ. Каждая часть раздѣляется на опредѣленное число кварталовъ, устроиваемыхъ примѣрно для населенія отъ 50 до 100 домовъ. Кварталъ ввѣренъ квартальному надзирателю, при коемъ квартальный поручикъ. Вѣдѣнію городской полиціи учрежденіемъ управы благочинія поручены были всѣ дѣла исполнительной полиціи, а именно: исполненіе законовъ и рѣшеній высшихъ присутственныхъ мѣстъ, наблюденіе за сохраненіемъ благочинія, добронравія и порядка. Подъ этимъ разумѣлось: наблюденіе за исполненіемъ правилъ о торговлѣ, законовъ о пас-

портахъ, исправномъ состояніи путей сообщеній и мостовыхъ, наблюденіе за сохраненіемъ церковнаго благочинія, за обществами дозволенными, и преслѣдованіе тайныхъ и незаконныхъ обществъ, преслѣдованіе запрещенныхъ игръ, наблюденіе за лоттереями, общественными представленіями, предупрежденіе безнравственности. Вмѣстѣ съ этими полицейскими дѣлами управѣ благочинія были предоставлены и нѣкоторыя судебныя, а именно гражданскія, тяжебныя до двадцати рублей, а изъ уголовныхъ дѣлъ производство слѣдствій по преступленіямъ и отправленіе суда по дѣламъ о кражѣ и мошенничествѣ ниже 20 рублей, если такая кража или мошенничество произведены не въ четвертый разъ. Поручая такія важныя и обширныя дѣла управѣ благочинія и подчиненнымъ ей частнымъ приставамъ и квартальнымъ надзирателямъ, императрица даетъ управѣ наказъ, въ которомъ желаетъ указать новымъ своимъ полицейскимъ органамъ общія руководительныя начала, которыхъ они должны держаться, вторгаясь въ отношенія общественныя и частныя. Въ этомъ законѣ она рекомендуетъ своей полиціи три начала: 1-е) *правила добронравія*, осуществленіе которыхъ желательно въ отношеніяхъ между людьми. Здѣсь поставлено семь нравственныхъ обязанностей: не чини ближнему, чего самъ терпѣть не можешь; не токмо ближнему не твори лиха, но твори ему добро, колико можешь и т. п. 2-е) *Правила обязательствъ общественныхъ*, указывающія нравственныя обязанности между супругами («Мужъ да прилѣпится къ своей женѣ въ согласіи и любви, защищая и извиняя ея недостатки, облегчая ея немощи, доставляетъ ей пропитаніе и содержаніе по состоянію и возможности хозяина». «Жена да пребываетъ въ любви, почтеніи и послушаніи къ своему мужу, и да оказываетъ ему всякое угожденіе и привязанность аки хозяйка»), и между родителями и дѣтьми. 3-е) *Качества опредѣленнаго къ благочинію начальства и правила его должности*. Здѣсь перечисляются необходимыя для служащаго условія и добродѣтели: здравый разсудокъ, добрая воля, честность, безкорыстіе, правый и здравый судъ всякому состоянію и т. п. Эти нравственныя начала, выставляемыя въ руководство полицейскимъ органамъ, при ихъ сношеніяхъ съ частными лицами, впослѣдствіи, при составленіи свода законовъ, были внесены въ сводъ и разнесены по отдѣльнымъ частямъ, въ видѣ положительныхъ законовъ. Въ X томѣ напр. между законами, опредѣляющими права и обязанности, отъ супружества возникающими, помѣщены и эти слова наказа объ отношеніяхъ мужа и жены. Въ III-мъ

томѣ, въ положительныхъ законахъ, опредѣляющихъ обязанности служащихъ, выбраны изъ этого наказа качества служащихъ: здравый умъ, добрая воля и проч. — Уставъ благочинія, давая полицейскимъ властямъ обширныя права по отношенію къ обывателямъ, именно предоставляя полицейскимъ органамъ право лишенія свободы, ареста, желаетъ предупредить могущій явиться произволъ со стороны полицейскихъ органовъ, слѣдующимъ постановленіемъ: каждое утро частные пристава обязаны представить управѣ донесенія о всѣхъ арестованныхъ ночью, и управа прежде другихъ дѣлъ должна поставить рѣшеніе объ арестованныхъ: не выходя изъ присутствія, освободить задержанныхъ несправедливо или за маловажные проступки, а задержанныхъ за проступки или преступленія препроводить въ судъ. Послѣ разсмотрѣнія дѣлъ объ арестованныхъ, разсудить представляемыя изъ каждой части дѣла объ убогихъ, за тѣмъ дѣла вдовъ и сиротъ, далѣе неимущихъ, тяжущихся съ богатымъ или знатнымъ. При этомъ уставъ очевидно ведетъ разсчетъ на членовъ управы, по избранію отъ города, ратмановъ, кои могутъ слѣдить за отправленіемъ полиціею дѣлъ и пресѣкать произволъ со стороны полицейскихъ органовъ. Послѣдствія показали, что разсчетъ законодательства Екатерины II на обезпеченіе надлежащей дѣятельности городской и земской полиціи участіемъ въ первой городскихъ ратмановъ, а во второй дворянства былъ не совсѣмъ вѣренъ: городъ и дворянство отнеслись равнодушно къ этому призыву, и самое равнодушіе ихъ значительно объясняется какъ неточностію началъ, поставленныхъ для избранія городскихъ ратмановъ, такъ и совершеннымъ парализированіемъ властію губернаторовъ должности земскихъ исправниковъ. Далѣе невыгодные результаты, явившіеся отъ устроенія полицейскихъ управленій по уставу благочинія, объясняются смѣшеніемъ двухъ функцій, предоставленныхъ управамъ, — полицейской и судебной, созданіемъ формальной, канцелярской переписки квартальныхъ надзирателей, частныхъ приставовъ, городничихъ и полиціймейстеровъ, переписки, явившейся отъ рѣзкаго разграниченія кварталовъ и частей и предписанія надзирателямъ одного квартала не вторгаться въ другой, безъ вѣдома того надзирателя. Не установивъ никакого ценса образованія, свѣдѣній въ политическихъ вопросахъ, уставъ возлагаетъ на полицію наблюденіе за множествомъ такихъ дѣлъ, которыя гораздо лучше идутъ безъ всякаго наблюденія, а тѣмъ болѣе боятся непросвѣщеннаго дозора. Уставъ благочинія носилъ въ себѣ начала, которыя должны были породить, при условіяхъ

того времени, формализмъ и безконечную переписку, отягощеніе гражданъ излишнимъ вмѣшательствомъ и злоупотребленіями.

Нѣкоторыя же положенія этого уставa, болѣе хозяйственныя, были вѣрны, могли приносить дѣйствительную пользу. Но эти то полезнѣйшія положенія впослѣдствіи и были отмѣнены. Именно предписывалось въ каждомъ кварталѣ имѣть ночныхъ сторожей по найму, подрядчика для чистки улицъ, отдѣльнаго подрядчика для содержанія и зажиганія фонарей, и трубочистнаго мастера. Кромѣ чисто полицейскихъ постановленій, въ уставѣ благочинія помѣщены и уголовныя. Именно, статья подъ заглавіемъ *запрещенія* вычисляетъ, какія дѣянія должны быть признаваемы наказуемыми (ст. 191 — 232). Большинство этихъ частей вошли впослѣдствіи, при составленіи свода, въ уставъ предупрежденія и пресѣченія преступленій, въ томѣ XIV. Въ статьѣ *взысканія* (ст. 233 — 274) опредѣляется далѣе, за какія дѣянія виновный долженъ быть предоставляемъ полиціею въ судъ, и какимъ взысканіямъ за меньшія преступленія должна подвергать его полиція. (1-е П. С. № 15379). При введеніи въ томъ же году новаго полицейскаго управленія въ Петербургѣ и нѣкоторыхъ городахъ, изъ коихъ получены были уже планы, потребовалось опредѣлить штаты полиціи, и для Петербурга вся стоимость ежегодныхъ расходовъ на полицію, которые были назначены изъ государственнаго казначейства, такъ какъ на счетъ городовъ были содержимы только ратманы, опредѣлена въ 39,205 руб., для Новгорода 5,490 р., для Кіева 11,860 р. (Оберъ-полиціймейстеру напр. полагалось 1,875 р., полиціймейстеру 1,200 р., городничему 300 р., частному приставу отъ 200 до 375 р., квартальному надзирателю отъ 150 до 300 рубл. и т. п. Книга штатовъ, таблица I къ №№ 15390, 15430 и 16274). Впрочемъ эти штаты весьма скоро пришлось пополнять на различныя потребности полицейской администраціи. (№ 15479). При императорѣ же Павлѣ I (указомъ 18-го декабря 1797 г.) измѣнена вся система содержанія городской полиціи: содержаніе полиціи по всѣмъ городамъ отнесено на городскіе доходы, а отпускъ суммъ изъ государственнаго казначейства повелѣно прекратить. Раскладка сборовъ на содержаніе полиціи предоставлена магистратамъ и думамъ, подъ наблюденіемъ начальниковъ губерній (№ 18278).

§ 24.

Подчинивъ первоначально полицію московскую и петербургскую во-

еннымъ губернаторамъ этихъ городовъ, императоръ Павелъ I, убѣждаясь въ неточности началъ какъ городоваго положенія, такъ и устава благочинія, задумалъ совершить полную реформу городоваго и полицейскаго управленія. Главнымъ побужденіемъ къ совершенію такой реформы было оказавшееся несостоятельнымъ городское и полицейское управленіе относительно предупрежденія главнѣйшей для столицы опасности — недостатка народнаго продовольствія. Этимъ объясняется, почему изданный при Павлѣ I уставъ столичнаго города Петербурга, 12-го сентября 1798 г., дѣлаетъ главнымъ административнымъ установленіемъ города *коммиссію о снабженіи резиденціи припасами, распорядкомъ квартиръ и прочихъ частей, до полиціи относящихся*. Поставивъ президентомъ ея начальника военнаго департамента, и сдѣлавъ членами военнаго губернатора, генералъ-провіантмейстера и другихъ лицъ по собственному своему избранію, Павелъ I поставилъ въ вѣдѣніе этой коммиссіи *городское правленіе* или *ратгаузъ*. Это правленіе было составлено изъ президента (по высочайшему назначенію), изъ директора экономіи (по назначенію коммиссіи) и изъ избираемыхъ городскимъ обществомъ 6 бургермейстеровъ и 10 ратсгеровъ. Поставленный подъ аппелляцію сената и подъ непосредственное начальство военнаго губернатора, ратгаузъ вѣдалъ какъ судебныя, такъ и административнополицейскія дѣла, почему и имѣлъ три отдѣленія или департамента: юстицкое гражданскихъ дѣлъ, юстицкое уголовныхъ дѣлъ и камеральное. Камеральному отдѣленію была поручена какъ финансовая, такъ и полицейская администрація города, но дѣла исполнительной полиціи были отъ него отдѣлены. Завѣдуя полицейскою администраціею, камеральное отдѣленіе имѣло въ своихъ рукахъ управленіе тюрьмами, управленіе заведеніями общественнаго призрѣнія бѣдныхъ (приказъ былъ закрытъ), наблюдало за торговлею, должно было назначать таксы на предметы первой необходимости, опредѣлять браковщиковъ и маклеровъ, распредѣлять мастеровыхъ по цехамъ; вѣдало наблюденіе за свѣжестію жизненныхъ припасовъ, мяса и напитковъ, вѣрностію вѣсовъ, для чего назначало марктъфохтовъ, бешауеровъ, вагеюстиреровъ, которые впрочемъ состояли въ непосредственномъ подчиненіи у полиціймейстера того отдѣленія, въ которомъ дѣйствуютъ; къ каждому при въѣздѣ въ городъ шлахбауму и на каждую брандвахту камеральный департаментъ назначаетъ торшрейбера для записыванія всѣхъ пріѣзжающихъ и выѣзжающхъ и ввозимыхъ припасовъ и товаровъ. При камеральномъ же департаментѣ устроена контора вза-

имнаго страхованія зданій отъ огня—ассекураңцъ-контора или фейеръ-кадастръ. Дѣла же исполнительной полиціи, т. е. наблюденіе въ городѣ за благочиніемъ, добронравіемъ и порядкомъ предоставлены были непосредственному вѣдѣнію военнаго губернатора, который вмѣстѣ съ тѣмъ былъ и начальникомъ устроенныхъ въ каждой части города судовъ, приговоры которыхъ шли на утвержденіе губернатора. Для дѣлъ полицейскихъ при военномъ губернаторѣ оберъ-полиціймейстеръ и два полиціймейстера, изъ коихъ каждый вѣдаетъ половину города. Въ каждой части города частный инспекторъ и при немъ два офицера. Въ каждомъ кварталѣ унтеръ инспекторъ и при немъ два квартальные коммиссара. Всѣмъ этимъ полицейскимъ органамъ предписывалось *всякое случившееся неустройство приводить въ порядокъ кроткимъ и тихимъ образомъ* (§ 20), донося о происшествіи немедленно своему непосредственному начальнику, дабы свѣдѣніе тотчасъ доходило до военнаго губернатора. Домовладѣльцамъ поставлено въ обязанность о всѣхъ пріѣзжающихъ немедленно извѣщать квартальнаго коммиссара, подъ угрозою штрафа *двухъ рублей* за каждаго человѣка. Полицейскую стражу повелѣно устроить отъ городскихъ обывателей въ видѣ повинности; эта стража должна быть распредѣлена днемъ по будкамъ, а ночью изъ этой стражи должны устроиваться, по иностраннымъ образцамъ, *натхъ-вахтеры,* обязанные обходить свой участокъ и удостовѣрять обывателей о дѣйствительномъ отправленіи караула провозглашеніемъ, сколько било часовъ. На обывателей же возложена и повинность тушенія пожаровъ, для управленія которою при полиціи учреждена пожарная экспедиція, подъ управленіемъ брандъ-маіора, а въ каждой части поставленъ брандъ-мейстеръ. При полиціи учреждена воинская команда, подъ названіемъ *полицейской*, изъ коей въ каждую часть назначено по 4 конныхъ унтеръ-офицера и 24 драгунъ, по 4 пѣшихъ унтеръ-офицера и 20 рядовыхъ; въ каждый кварталъ при унтеръ-инспекторѣ городовой унтеръ-офицеръ (№ 18663). Такой обширный и сложный полицейскій уставъ, представлявшій нѣкоторый успѣхъ сравнительно съ Екатерининскимъ учрежденіемъ въ томъ, что главную полицейскую администрацію ввѣрилъ самому городу, былъ вмѣстѣ съ тѣмъ гораздо неудовлетворительнѣе его въ томъ отношеніи, что все городовое управленіе лишилъ самостоятельности, поставилъ его, посредствомъ полнаго подчиненія военному губернатору и искусственно созданной коммиссіи о снабженіи резиденціи припасами, на военное положеніе, вовсе не вызывавшееся необходимостію. Хотя нѣкоторыя поли-

цейскія начала, напр. устроеніе взаимнаго застрахованія, сокращеніе переписки и проч., введены были весьма основательно, но чрезвычайное множество полицейскихъ чиновъ съ военнымъ характеромъ дѣлало это новое учрежденіе полицейское весьма тягостнымъ и произвольнымъ. Въ слѣдующемъ году это учрежденіе полиціи распространено было на Москву, гдѣ устроенъ былъ Департаментъ коммиссіи о снабженіи столичнаго города Москвы припасами, дѣйствовавшій въ зависимости и по указаніямъ петербургской коммиссіи. Составленный подъ предсѣдательствомъ перваго военнаго губернатора, изъ втораго военнаго губернатора, старшаго оберъ-прокурора сената, гражданскаго губернатора и управляющаго коммиссіею московскаго провіантскаго депо, этотъ департаментъ имѣлъ по отношенію къ устроеннымъ въ Москвѣ по примѣру Петербурга ратгаузу и исполнительной полиціи точно такое же отношеніе, какъ въ Петербургѣ коммиссія о снабженіи резиденціи припасами. (Уставъ столичнаго города Москвы 17 января 1799 г. № 18822). Ввести это сложное и дорогостоющее полицейское управленіе въ другіе города оказалось невозможнымъ по причинѣ бѣдности городовъ. Сенатъ, руководствуясь донесеніемъ новгородскаго губернатора, что новгородская дума не въ состояніи выплачивать 12,000 р. на содержаніе устроенной по Екатерининскому учрежденію управы благочинія и подчиненныхъ ей органовъ и ходатайствуетъ о сокращеніи полицейскаго штата съ увѣреніемъ, что и при полагаемомъ ею небольшомъ полицейскомъ персоналѣ благочиніе и порядокъ будутъ поддержаны, представилъ въ маѣ 1799 г. докладъ объ устроеніи полиціи въ губернскихъ и уѣздныхъ городахъ. Въ этомъ докладѣ сенатъ предлагаетъ устроить полицію въ губернскихъ городахъ слѣдующимъ образомъ. Въ городахъ, гдѣ есть коменданты, такъ какъ они главнымъ образомъ заняты воинскою частію, опредѣлить въ помощь имъ полиціймейстеровъ. Въ городахъ же, гдѣ городничіе, полиціймейстеровъ не опредѣлять, но довольствоваться частными приставами и квартальными надзирателями, коихъ опредѣлять по выбору гражданъ. Въ городахъ же уѣздныхъ вовсе не опредѣлять постоянныхъ полицейскихъ органовъ, такъ какъ за сохраненіемъ порядка и благочинія достаточно могутъ наблюдать городничіе, вмѣстѣ съ городовыми магистратами или ратушами. Въ уѣздныхъ городахъ, богатыхъ промыслами, имѣющихъ ярмарки, могутъ быть опредѣлены на началѣ повинной службы отъ мѣстныхъ обывателей выбираемые ими изъ своей среды на два или на три года, безъ жалованья, частные пристава, квартальные надзира-

тели и десятскіе. Особой полицейской команды ни въ губернскихъ, ни въ уѣздныхъ городахъ не устроивать, потому что въ губернскихъ городахъ къ исполненію обязанностей полицейской команды можетъ быть призываема губернская рота, а въ уѣздныхъ штатныя воинскія команды. Этотъ докладъ былъ Высочайше утвержденъ вмѣстѣ съ приложеннымъ къ нему примѣрнымъ штатомъ. (П. С. № 18985).

Въ такомъ положеніи находилось управленіе полицейское въ Россіи, когда задумывали общую реформу при императорѣ Александрѣ I, развитіе которой принадлежитъ слѣдующей, третьей ступени.

§ 25.

Въ XVIII ст., кромѣ множества переводныхъ политическихъ сочиненій, знакомившихъ русское общество съ значеніемъ условій безопасности и благосостоянія и средствами доставить имъ удовлетвореніе, у насъ явились и собственные мыслители, писавшіе объ этихъ вопросахъ. Такъ жившій при петрѣ I, *Иванъ Посошковъ* (род. въ 1670 г.), первоначально бывшій крестьяниномъ Покровскаго села Новгородской области, за тѣмъ заводчикомъ, имѣвшимъ приписанныхъ къ своему заводу крестьянъ, написалъ нѣсколько сочиненій. До 1824 г. изъ его сочиненій были извѣстны только три его записки: *о ратномъ поведеніи*, представленная боярину Головину; *о духовныхъ дѣлахъ*, представленная митрополиту Стефану Рязанскому, *и наставленіе сыну*, готовившемуся въ духовное званіе. Первая и третья записки были напечатаны въ концѣ XVIII ст. г. Розановымъ, подъ заглавіемъ «Россіянинъ прошедшаго вѣка», а записка о духовныхъ дѣлахъ напечатана во 2-й части русскихъ достопамятностей. *Новиковъ*, въ словарѣ русскихъ писателей 1783 г. сообщилъ извѣстіе, что Посошковъ написалъ еще книгу «о скудости и богатствѣ». Рукопись этой книги находилась въ книгохранилищѣ Лаптева, по которой была издана профессоромъ *Погодинымъ* только въ 1842 г. Профессоръ Погодинъ, плѣненный идеями этого автодидакта-мыслителя, и приводящій свидѣтельства о томъ, что Посошковъ былъ извѣстенъ Петру I, рѣшительно недоумѣваетъ, какимъ образомъ такой публицистъ не былъ привлеченъ къ завѣдыванію государственными дѣлами и еще подвергался притѣсненіямъ. Такое недоумѣніе удалось разъяснить г. *Платонову*. (Вступительныя понятія въ ученіе о благоустройствѣ и благочиніи государственномъ, стр. 103, прим.). Онъ указываетъ на слѣдующій докладной пунктъ кн. Меншикова (П. С. I. № 2194): «что для

строенія водокъ въ Петербургѣ и въ прочихъ Ингерманландской губерніи городахъ желаетъ служить изъ жалованья, изъ Московичь Иванъ Посошковъ, который до нынѣшняго года былъ у такого водочнаго строенія на Москвѣ на Каменномъ мосту, а нынѣ свободенъ: онаго брать ли? И буде онъ у тѣхъ дѣлъ быть годенъ, какое жалованье учинить, или изъ другихъ кому, понеже безъ такого человѣка быть невозможно?» Резолюція положена Петромъ слѣдующая: «Посошковъ приличился въ ратушѣ въ воровствѣ; того ради выбрать къ тому иного, кого пристойно». Весьма вѣроятно, что подобное подозрѣніе было невѣрно, родилось отъ какой либо интриги многихъ враговъ Посошкова, но даетъ объясненіе, почему Петръ не стремился воспользоваться талантами Посошкова, если только этотъ докладной пунктъ касается этого мыслителя, а не другаго какого либо Посошкова.

Въ своемъ сочиненіи «О скудости и богатствѣ», Посошковъ въ самомъ началѣ (стр. 2) дѣлаетъ весьма важное замѣчаніе, что не столько нужно заботиться о финансахъ, сколько о народномъ богатствѣ, ибо при существованіи послѣдняго нетрудно наполнять и государственную казну. «По моему мнѣнію», говоритъ Посошковъ, «сіе дѣло не великое и весьма нетрудное, еже царская сокровища наполнити богатствомъ, за еже царь, яко Богъ, еже восхощетъ, во области своей можетъ сотворить: но то великое многотрудное дѣло есть, ежебы народъ весь обогатить; понеже безъ насажденія правды, и безъ истребленія обидниковъ, и воровъ и разбойниковъ, и всякихъ разныхъ и потаенныхъ грабителей, никоими мѣрами народу всесовершенно обогатитися невозможно». Если перевести эти мысли на языкъ науки, то получится такое положеніе современной науки полиціи: успѣхъ финансовой дѣятельности страны обезпечивается успѣхомъ ея полицейской дѣятельности. Сдѣлавъ столь справедливое замѣчаніе, Посошковъ обращаетъ вниманіе на многія условія безопасности и благосостоянія. Такъ 1) доказываетъ необходимость позаботиться о просвѣщеніи духовенства, которое по своему малому образованію нетолько не можетъ объяснить существа православія и отличія его отъ другихъ вѣръ, но не въ состояніи опровергнуть и раскола. Для поправленія духовенства онъ предлагаетъ распространить въ духовенствѣ грамотность посредствомъ изданія хорошихъ грамматикъ и устроенія въ епархіяхъ школъ для дѣтей духовныхъ особъ, а несильныхъ въ грамотѣ не посвящать въ священство. Кромѣ того находитъ совершенно необходимымъ обезпечить матеріальное положеніе сельскаго духовенства и избавить его тѣмъ отъ необходимости заниматься землепаше-

ствомъ (стр. 25). 2) Для благосостоянія жителей необходимо усилить дисциплину въ войскахъ, такъ какъ нетолько солдаты, но и офицеры проявляютъ чрезвычайное самоуправство относительно жителей. 3) Для благополучія гражданъ необходимы хорошіе суды («Богъ правда, правду онъ и любитъ»; стр. 45). Авторъ не рѣшается разъяснить точнымъ образомъ начала, на которыхъ долженъ быть устроенъ судъ, но думаетъ, что медленность судебнаго отправленія дѣлъ и недостатокъ познаній у судей крайне вредятъ благополучію людей. Онъ дѣлаетъ такое общее замѣчаніе о времени Петра I: «Видимъ мы всѣ, какъ великій нашъ монархъ о семъ трудитъ себя, да ничего не успѣетъ, потому что пособниковъ по его желанію немного: онъ на гору аще и самъ десять тянетъ, а подъ гору милліоны везутъ, то тако дѣло его спорко будетъ?» (стр. 95). 4) Необходимы лучшія условія для купеческаго промысла. Прежде всего нужна защита отъ произвола военныхъ людей. «Есть многіе несмысленные люди—купечество ни во что ставятъ, и гнушаются ими, и обидятъ ихъ напрасно» (стр. 112). Кромѣ того онъ находитъ неравномѣрность сборовъ съ торгующихъ: съ однихъ берется много, а другіе ничего не платятъ. Но далѣе, находясь подъ вліяніемъ петровскихъ полицейскихъ мѣръ, онъ находитъ полезнымъ ввести крайне неразумное правило, чтобы посредствомъ сотскихъ и пятидесятскихъ строго надзирать за добросовѣстностью всѣхъ торговцевъ, подвергать ихъ наказаніямъ за излишнія цѣны и т. п. Точно также предлагаетъ совсѣмъ излишнее вторженіе въ дѣла внѣшней торговли, и наконецъ изобрѣтаетъ вовсе ненужныя мѣры, имѣющія цѣлью сдѣлать изъ купечества сословіе, рѣзко отличающееся отъ другихъ даже по внѣшнему виду одежды (130). 5) Относительно поправленія ремеслъ Посошкову нравятся петровскія мѣры. Онъ также находитъ необходимымъ строгій надзоръ за ремесленниками, учрежденіе отъ казны фабричныхъ и ремесленныхъ заведеній, съ приписку къ нимъ крѣпостныхъ работниковъ. 6) Справедливо разсуждая далѣе, что отъ плохоустроеннаго суда и долгаго содержанія въ тюрьмахъ увеличиваются разбои, онъ находитъ предупредительное средство въ паспортахъ (155). Законы Петра I и здѣсь имѣли на него сильное вліяніе. 7) Невыгодныя условія, въ которыя поставлены были земледѣльцы, оцѣниваются Посошковымъ весьма справедливо. Кромѣ лѣности крестьянъ, главная причина несчастій крестьянъ заключается въ помѣщичьемъ насиліи (170). Можно поправить ихъ положеніе улучшеніемъ системы постройки крестьянскихъ домовъ, защитою селеній отъ нападеній раз-

бойниковъ, распространеніемъ между крестьянами грамотности, для чего указываетъ обязательное для всѣхъ крестьянскихъ дѣтей, достигшихъ 10-ти лѣтняго возраста, четырехлѣтнее ученіе у церковныхъ дьячковъ. Всѣ эти мѣры, впрочемъ, по мнѣнію Посошкова, тогда только могутъ принести пользу, если уменьшить зависимость крестьянъ отъ помѣщиковъ. («Крестьянамъ помѣщики не вѣковые владѣльцы, того ради они не весьма ихъ и берегутъ, а прямой ихъ владѣтель Всероссійскій Самодержецъ, а они владѣютъ временно» 183). Помочь этому можно твердымъ опредѣленіемъ повинностей, которыя крестьяне обязаны нести въ пользу помѣщика, и особенно воспрещеніемъ со стороны закона дробить помѣстья на мелкіе участки между наслѣдниками. 8) Мѣры Петра I, направленныя для предупрежденія нищенства, не одобряются Посошковымъ. Взиманіе штрафа съ подающихъ милостыню и несправедливо и ненужно. По его мнѣнію, скитающихся нищихъ нужно подвергать разбору: увѣчныхъ и старыхъ помѣщать на покой, а лѣнивыхъ и здоровыхъ отдавать въ работы, хотябы и въ собственность фабрикантамъ (104).

Въ XVIII ст. русское общество знакомилось съ политическими началами западной Европы и съ изобрѣтавшимися тамъ полицейскими условіями по переводамъ важнѣйшихъ сочиненій. Уже выше было замѣчено, что съ сочиненіемъ *Юсти* русское общество могло ознакомиться по переводу *И. Богаевскаго*, «Основаніе силы или благосостоянія царствъ», Спб. 1772, 4 части, въ трехъ томахъ. Другія сочиненія Юсти, хотя не прямо касающіяся полиціи, именно, его политика переведена на русскій языкъ г. В., подъ названіемъ: «Существенное изображеніе естества народныхъ обществъ и всякаго рода законовъ». М. 1770 г. Разсмотрѣнное выше сочиненіе *Зонненфельса* было также переведено на русскій языкъ. Именно, г. *Гавриловъ* перевелъ первую часть труда Зонненфельса, подъ заглавіемъ «Начальныя основанія полиціи или благочинія», М. 1787. Переводъ его не коснулся Зонненфельсовой промышленности и финансовъ (ср. § 19). Кромѣ этихъ сочиненій, непосредственно относящихся къ полиціи, по стараніямъ московскаго университета, были переводимы и другія политическія сочиненія, имѣвшія близкое къ наукѣ полиціи отношеніе. Такъ сочиненіе барона *Билефельда*, изданное въ 1760 г. на французскомъ языкѣ (*Bielefeld*, Institutions politiques, Haye), переведенное въ томъ же году на нѣмецкій языкъ (Lehrbegriff der Staatskunst) и имѣвшее въ Германіи нѣсколько изданій, чрезвычайно нравилось императрицѣ Екатеринѣ II. Она желала, чтобы идеи Билефельда распространились въ

русскомъ обществѣ. По ея желанію и былъ сдѣланъ переводъ этого сочиненія на русскій языкъ кн. *Шаховскимъ* и изданъ московскимъ университетомъ, подъ заглавіемъ: «Наставленія политическія барона Билефельда», М. 1768 г. Въ первой части излагается политика внутренняя, отражающая общія убѣжденія XVIII ст. эйдаймонической философіи; во второй части—политика внѣшняя. Какъ сочиненіе это представляетъ систематическій курсъ, преподававшійся авторомъ одному изъ принцевъ, то книга въ свое время была полезная. По отношенію къ вопросамъ полиціи, излагаемыхъ въ главахъ VII—IX, представляется обширная выписка изъ сочиненія *Деламара*, съ главнымъ содержаніемъ котораго и могли, благодаря переводу книги Билефельда, ознакомиться и въ Россіи. Въ тоже время, именно въ 1766 г. было переведено съ французскаго языка сочиненіе, хотя далеко не имѣвшее того значенія, какъ книга Билефельда, но касавшееся нѣкоторыхъ полицейскихъ вопросовъ. Это—политическое завѣщаніе кардинала дюка *де-Ришелье* французскому королю, изд. въ Москвѣ въ 1766 г. Среди самыхъ превратныхъ политическихъ положеній, какъ напр., что королевская власть должна подчиняться папѣ, что наблюденіе за книжнымъ ученіемъ въ государствѣ должно быть предоставлено церкви, и что должно опасаться такого состоянія, при которомъ явилось бы много ученыхъ, ибо тогда было бы много гордости и тщеславія, а мало послушанія, равно не нужно стараться о приведеніи черни въ достатокъ, ибо если она не будетъ нуждаться, то и не будетъ оказывать повиновенія и т. п., имѣется анализъ нѣкоторыхъ условій безопасности и благосостоянія. Такъ разъясняются опасности для страны отъ дурнаго судопроизводства, отъ продажности и наслѣдственности государственныхъ должностей; объясняется, что главнымъ основаніемъ государственной политики должна быть народная польза и пр. Переводъ сочиненія прусскаго профессора *Неттелбладта*, изданный въ Москвѣ подъ заглавіемъ «Начальное основаніе всеобщей естественной юриспруденціи, приноровленное къ употребленію основанія положительной юриспруденціи» (съ лат. языка, М. 1770) содѣйствовалъ ровнымъ образомъ къ распространенію началъ полицейскихъ, тѣмъ болѣе, что эта книга принята была руководствомъ въ московскомъ университетѣ. Несмотря на неудачную систему, сочиненіе Неттелбладта пользовалось въ Германіи большимъ уваженіемъ. Ученіе его о полиціи излагается во 2-й части, въ книгѣ 1-й «Подъ именемъ полиціи (politia) онъ разумѣетъ все то, что непосредственно клонится къ нужной, полезной и пріятной жизни гражданъ.

Предметомъ полиціи потому является попеченіе о земледѣліи, торговлѣ и промыслахъ, художествахъ, наукахъ, объ обезпеченіи продовольствія и вообще благоденствіи гражданъ. Онъ раздѣляетъ полицію на право главной полиціи (jus politiae sublimis), подъ которою разумѣетъ полицейскую власть государственную, и право подчиненной полиціи (jus politiae subordinatae), т. е., власть, полученную отъ верховной, для приведенія въ дѣйствіе полицейскихъ требованій. — Написанное на латинскомъ языкѣ политическое сочиненіе *Локценія*, въ которомъ посредствомъ сравненія гражданскаго общества съ обществомъ пчелъ, разъяснялось значеніе общественной жизни и политическихъ союзовъ, надлежащія начала устроенія городовъ, труда и прилежанія и пр. чрезвычайно нравилось въ западной Европѣ, и у насъ вызвало два перевода. Одинъ переводъ сдѣланъ былъ *Й. Мошковымъ*, издавшимъ его подъ заглавіемъ «Іоанна Локценія, Общество пчелъ, или краткое сравненіе правительства пчелъ съ правленіемъ гражданскимъ». Спб. 1772. Другой переводъ этого сочиненія былъ сдѣланъ г. *Ильинскимъ* и изданъ въ Москвѣ, 1789 г. Въ академіи наукъ предприняли переводъ сочиненія *Монтескье*, «О разумѣ законовъ». Одинъ томъ этого перевода, сдѣланнаго г. *Крамеренковымъ*, былъ изданъ въ 1775 г. Также съ французскаго перевода было переведено сочиненіе англійскаго мыслителя *Т. Мора* «Картина всевозможно-лучшаго правленія, или Утопія». Спб. 1789. Равнымъ образомъ, съ французскаго перевода г. *Поповымъ* было переведено политическое сочиненіе итальянскаго мыслителя *Муратори* (Della publica felicita 1749), «О благоденствіи общенародномъ», М. 1780.

В) *Третья ступень полицейскаго развитія государствъ.*

§ 26.

Въ XIX столѣтіи полицейскія условія европейскихъ государствъ слагаются совершенно иначе. Разрушеніе феодальныхъ построекъ средневѣковой общественной жизни выдвигаетъ на первый планъ человѣческую личность съ понятіемъ свободы и равенства другимъ и необходимымъ условіемъ его — права свободнаго труда. Англійскія государственныя начала и формы государственнаго устройства, парламентаризмъ и начала мѣстнаго самоуправленія, нетолько подвергаются изученію въ остальныхъ государствахъ, но ихъ стремятся примѣнить или поддѣлать къ нимъ по-

ложенія государственнаго строя. Заботы объ обезпеченіи условій безопасности и благосостоянія, которыя брали на себя исключительно правительства въ XVIII ст., дѣлаются для правительствъ невозможными въ прежнихъ размѣрахъ. Является обширная полицейская дѣятельность общества, проявляющаяся какъ въ работахъ отдѣльныхъ общинъ, такъ во множествѣ обществъ, ассоціацій, союзовъ, покрывающихъ цѣлою сѣтью европейскія государства. Возникаютъ совершенно новые пріемы, ставятся новыя задачи, открываются новыя средства для удовлетворенія тѣхъ условій безопасности и благосостоянія, потребность въ которыхъ почувствовалась отъ совершеннаго измѣненія соціяльнаго строя. Массы, существовавшія прежде какъ средства для другихъ, являются въ новомъ государствѣ полноправными съ тѣми классами, для которыхъ они служили прежде орудіемъ. Ими начинаютъ сознаваться тѣже, что и у другихъ, человѣческія потребности, а для удовлетворенія имъ государства и ихъ правительства оказались вовсе неподготовленными, ихъ полицейскія средства — совершенно недостаточными. Потребовалась новая работа самого общества, начинающаго открывать существо экономическихъ и соціяльныхъ законовъ, управляющихъ общественною жизнью, и создающая новыя полицейскія средства страны. Съ развитіемъ такой полицейской дѣятельности общества правительства находятъ необходимымъ совершенно иначе поставить свои государственныя полицейскія установленія. Реформы послѣднихъ представляются: во-первыхъ, въ постепенномъ сокращеніи ихъ непосредственной полицейской дѣятельности, такъ какъ все что съ успѣхомъ совершается отдѣльными лицами, общинами и обществомъ, уничтожаетъ необходимость правительственнаго вмѣшательства; во-вторыхъ, въ полученіи точныхъ статистическихъ данныхъ о полицейской дѣятельности общества. Оба требованія такой реформы государственныхъ полицейскихъ установленій вызываютъ необходимость единства въ государственной администраціи, точныхъ знаній политическихъ вопросовъ и отвѣтственности администраціи, какъ юридической, такъ и политической. Отсюда уже можно видѣть различіе успѣховъ, которые могутъ быть достигаемы въ различныхъ государствахъ правительственною полицейскою дѣятельностью. Реформы, начавшіяся въ XIX ст., относительно полицейскихъ государственныхъ установленій, должны были коснуться и устроенія органовъ исполнительной полиціи. Потребность поставить реформу этихъ органовъ на одинаковыя основанія съ реформою общихъ государственныхъ полицейскихъ установленій вытекаетъ

какъ логическая необходимость, хотя въ дѣйствительной жизни сознается еще весьма недостаточно. Потому и условія безопасности и благосостоянія и государственная дѣятельность для ихъ обезпеченія въ XIX ст. представляетъ многія отличія въ Англіи, Франціи, Германіи и Россіи.

§ 27.

Политическій строй Англіи въ XIX ст. представляетъ итогъ постепенно создавшагося парламентаризма и мѣстнаго самоуправленія этой страны. Сильно развившаяся въ XIX ст. полицейская дѣятельность общества, союзовъ и ассоціацій, широкое участіе парламента въ наблюденіи за администраціею посредствомъ созданія ея юридической и политической отвѣтственности и особыя начала мѣстнаго самоуправленія, строющагося какъ на неполучающей вознагражденія дѣятельности мѣстной аристократіи, такъ и на повинности населенія нести политическую службу, составляютъ отличія англійскаго полицейскаго строя, въ которомъ въ новѣйшее время чувствуется однако необходимость перемѣнъ. Съ постояннымъ увеличеніемъ общественной полицейской дѣятельности все развивающихся ассоціацій сознается необходимость другихъ началъ для мѣстнаго самоуправленія: даровая служба аристократіи и повинная населенія оказывается недостаточною. Уже явились попытки со стороны правительства устроить органы исполнительной полиціи на началахъ европейской централизаціи. Эти попытки, впрочемъ; не обѣщаютъ измѣнить всего мѣстнаго полицейскаго строя по этому плану, но приведутъ, какъ надобно думать, къ реформамъ, могущимъ обезпечить дальнѣйшее развитіе мѣстнаго самоуправленія.

Сознаніе необходимости обезпеченія условій безопасности и благосостоянія посредствомъ полученія точныхъ данныхъ, на которыхъ могла бы построиться политика государственная, какъ по внутреннему управленію, такъ и по внѣшнимъ сношеніямъ съ другими государствами, побудило еще въ XVIII ст. устроивать при парламентѣ особыя управы (Parliamentary Boards) обезпечивающія англійскому министру главное требованіе современной полиціи: знаніе условій. Таковы важнѣйшія полицейскія учрежденія англійскаго правительства: 1) *Торговая управа* (Board of trade), президентъ которой есть членъ кабинета. Дѣло ея—изучать условія, могущія содѣйствовать развитію торговли, предлагать заключенія торговыхъ договоровъ, принимать оффиціяльное участіе при преніяхъ о

биллях по дѣламъ торговымъ и т. п. Въ связи съ этою управою дѣйствуетъ 2) отдѣльный департаментъ, Naval Department, имѣющій попеченіе о купеческомъ флотѣ и всѣхъ обстоятельствахъ, находящихся въ связи съ его развитіемъ. 3) Департаментъ желѣзныхъ дорогъ (Railway Department), наблюдающій за развитіемъ условій, содѣйствующихъ распространенію желѣзныхъ дорогъ, разсматривающій ихъ тарифы, порядокъ эксплуатаціи, вообще ведущій инспекцію. 4) Департаментъ, наблюдающій за развитіемъ навигаціонныхъ, художественныхъ и ремесленныхъ школъ (Department of practical science and art). Кромѣ того въ связи съ общею торговою управою дѣйствуютъ: 5) установленіе, ведущее списки всѣхъ акціонерныхъ компаній (Joint Stock Registration office); 6) установленіе, ведущее списки проектовъ (Office for the Registry of Designs); 7) установленіе, ведущее контроль за выполненіемъ правилъ, постановленныхъ для выгрузки товаровъ въ Лондонѣ (Coalwhipers-Office); 8) особое контрольное управленіе, наблюдающее за хлѣбною торговлею (Comptroller of Corn Returns Office); 9) Статистическій департаментъ (Statistical Department).—10) Дѣла строительной полиціи по отношенію къ казеннымъ и публичнымъ зданіямъ ввѣрены коммисару of H. M. Works and public Buildings. 11) Центральное управленіе дѣлами по призрѣнію бѣдныхъ поручено особой управѣ — Poor Law Board. — Кромѣ такихъ парламентскихъ установленій, полицейскихъ въ обширномъ смыслѣ, органически связанныхъ съ министерствомъ, которое и обладаетъ въ Англіи громадными средствами—точнымъ знаніемъ условій, по отношенію къ которымъ государству нужно дѣйствовать, въ новѣйшее время министерство внутреннихъ дѣлъ (principal Secretary of the Home Department) дѣлается центральнымъ установленіемъ по отношенію къ органамъ исполнительной полиціи и сталкивается съ мѣстнымъ самоуправленіемъ.

Мѣстному самоуправленію принадлежатъ всѣ вопросы полицейскіе въ обширномъ смыслѣ. Построившееся на началѣ обязанности поземельнаго собственника, аристократа, нести безденежную службу въ пользу всѣхъ, и на началѣ повинности мѣстныхъ обывателей, назначаемыхъ правительствомъ, но въ дѣятельности ихъ зависящихъ отъ мѣстнаго общества и отвѣчающихъ только предъ судомъ, мѣстное самоуправленіе Англіи успѣло развить, по отношенію къ вопросамъ полицейскимъ, многія особенности. Именно мѣстное самоуправленіе пришло къ сознанію о необходимости собственникамъ платить какъ на содержаніе должностныхъ лицъ, дѣйствующихъ для поддержанія общаго мира, такъ и на производство

необходимыхъ расходовъ для обезпеченія полицейскихъ условій. Англійскія графства издерживаютъ на содержаніе тюремъ и исправительныхъ домовъ до 2-хъ милліоновъ рублей, а на производство слѣдствій до 1½ милліона, на пересылку арестантовъ до 200 тысячъ, на призрѣніе бѣдныхъ до 42 милліоновъ рублей, на пути сообщенія до 12 милл. рублей, и проч. Далѣе, мѣстное самоуправленіе пришло къ сознанію о необходимости снабженія своихъ органовъ, коимъ ввѣрены полицейскія дѣла, громадною властію, основанною на одинаковомъ со стороны всѣхъ обывателей повиновеніи и на всеобщемъ сознаніи необходимости поддерживать власть, хотя не выборную, но повинную служить и дѣйствовать для общаго блага. Громадныя права, предоставленныя напр. мировымъ судьямъ, строгіе законы, предписывающіе виновныхъ въ насильственномъ сопротивленіи мировому судьѣ, разгоняющему мятежниковъ, подвергать смертной казни или ссылкѣ, не находятъ примѣненія, потому, что уже по самымъ обычаямъ общества поддержка власти считается необходимостію.

Хотя въ графствѣ важнѣйшею должностію въ полицейскомъ отношеніи является старинная должность шерифа, но она есть болѣе почетная должность, потерявшая свою прежнюю опредѣленность, и проявляющая свой полуполицейскій, полусудебный характеръ въ почетномъ предсѣдательствѣ на съѣздахъ, митингахъ и т. п. Главнѣйшими органами въ графствѣ по полицейскимъ вопросамъ являются *мировые судьи* и ихъ *съѣзды*. Распоряженія министерства, акты парламента входятъ въ жизнь только чрезъ мировыхъ судей: съ ними по преимуществу сносится центральное правительство. Мировые судьи, кромѣ судебной дѣятельности, имѣютъ въ своихъ рукахъ всю полицейскую администрацію въ обширномъ значеніи этого слова, именно защиту всѣхъ интересовъ обывателей, личныхъ и вещественныхъ, отъ всякаго рода опасностей. Для предупрежденія такихъ опасностей отъ злой воли другихъ лицъ, мировой судья въ правѣ подвергнуть аресту подозрѣваемаго или потребовать отъ него поручительства. Для предупрежденія опасностей, могущихъ явиться для общаго порядка отъ возмутителей, мировому судьѣ предоставлены всѣ распоряженія для разогнанія скопища бунтующихъ, при чемъ онъ вправѣ пригласить гражданъ для содѣйствія ему въ этомъ и вооружить ихъ. Далѣе мировой судья есть главный органъ въ мѣстной администраціи по призрѣнію бѣдныхъ, такъ какъ онъ по званію есть членъ мѣстной управы по призрѣнію бѣдныхъ (Board of guardians), а фактически—главный

дѣятель этого учрежденія. На него возложены распоряженія по искорененію нищихъ и бродягъ и главное наблюденіе по устроенію и содержанію работныхъ домовъ. Такъ какъ мировому судьѣ предоставлено судебное разбирательство по неправильному завладѣнію имуществъ и по спорамъ, возникающимъ между фабрикантами и рабочими, равно между ремесленниками, торговцами и покупателями, то путемъ судопроизводства въ руки мировыхъ судей досталась полицейская администрація по множеству мѣръ, содѣйствующихъ развитію промышленности.

Но нѣкоторыя важнѣйшія распоряженія по полицейскимъ вопросамъ представлены не *мировымъ судьямъ*, а ихъ *съѣздамъ*. Дѣла, по которымъ мировой судья не рѣшается самъ сдѣлать распоряженія, онъ переноситъ въ *Petty session*, — съѣздъ, составляющійся изъ двухъ или болѣе мировыхъ судей. Далѣе спеціяльный съѣздъ (Specialsession), составляемый изъ мировыхъ судей округа, назначаетъ инспекторовъ по призрѣнію бѣдныхъ, также констеблей въ тѣхъ округахъ, гдѣ назначеніе ихъ не принадлежитъ другимъ властямъ, принимаетъ мѣры по проведенію и исправленію дорогъ, разбираетъ жалобы по разверсткѣ налога для бѣдныхъ. Важнѣйшія изъ подобныхъ полицейскихъ дѣлъ разсматриваются въ мировыхъ съѣздахъ, собирающихся четыре раза въ году— *Quarter Session*. Именно такимъ съѣздамъ поручается устройство тюремныхъ заключеній, производство новыхъ разграниченій округовъ и общинъ управленія призрѣнія бѣдныхъ, выдача разрѣшеній на открытіе такихъ мануфактуръ, устроеніе которыхъ на основаніи закона требуетъ предварительнаго правительственнаго разрѣшенія, напр. бойни, пороховые заводы и пр., устроеніе надзора за мѣрами и вѣсами, назначеніе констеблей, принятіе мѣръ по обезпеченію народнаго здоровья, устроеніе санитарныхъ округовъ и т. п.

§ 28.

Обязанности исполнительной полиціи въ Англіи выполняются *констеблями*. Констебль—старинная должность, значительно видоизмѣненная въ новѣйшее время по образцу лондонскихъ констеблей. Констебль, какъ въ Лондонѣ, такъ и въ графствѣ—ближайшій оберегатель тишины и мира (peace officer), отправлявшій прежде эту должность, какъ повинность, отъ которой богатые откупались, и такимъ образомъ графство стало нанимать своихъ констеблей. Въ каждомъ округѣ (hundred) стали ставить одного констебля, котораго скоро стали называть главнымъ кон-

стеблемъ (High constable), въ отличіе отъ нисшихъ констеблей (Petty constables), назначавшихся въ каждое изъ подраздѣленій такого округа, hundred. Положеніе такихъ констеблей, вслѣдствіе неудовлетворительности ихъ состава, подверглось общей реформѣ, не говоря о реформѣ Лондона, статутами 5 и 6 королевы Викторіи (Parish constable act), которыми измѣненъ порядокъ опредѣленія констеблей. Въ опредѣленные сроки собраніями приходовъ (vestry) составляются списки тѣхъ обывателей, которые удовлетворяютъ поставленнымъ въ статутахъ условіямъ для занятія должности констебля. А эти условія суть возрастъ, 24—55 лѣтъ, и имущественный цензъ: недвижимое имущество, приносящее дохода до 4 ф. стерл. Эта реформа повлекла за собою новую реформу. Усиліямъ лорда Пальмерстона и Бругама, первоначально статутами 19 и 20 королевы Викторіи и затѣмъ полнѣе въ 1856 г. удалось провести устроеніе констеблей въ графствахъ по образцу преобразованныхъ констеблей въ Лондонѣ, въ опредѣленной зависимости отъ центральнаго управленія министерства внутреннихъ дѣлъ и на началѣ назначаемаго констеблямъ жалованья. Именно, въ каждомъ графствѣ назначается мировымъ съѣздомъ (quarter session) *главный констебль* (chief constable), утверждаемый министромъ внутреннихъ дѣлъ; въ округи по мировымъ участкамъ полицейскіе инспекторы или суперъинтенденты, затѣмъ въ города, мѣстечки и села констебли, находящіеся въ непосредственномъ вѣдѣніи мировыхъ судей. Количество такихъ констеблей сообразуется съ количествомъ устроивающихся полицейскихъ округовъ. Всѣмъ этимъ констеблямъ, при этой реформѣ, назначено жалованье, и въ тѣхъ мѣстностяхъ, которыя согласились принять новый уставъ вполнѣ, т. е. поставить своихъ полицейскихъ органовъ въ полную зависимость отъ центральной власти министерства внутреннихъ дѣлъ, правительство согласилось взять на себя четвертую часть расходовъ по содержанію полиціи. Предоставляя этими статутами министерству внутреннихъ дѣлъ центральное завѣдываніе и надзоръ за всею исполнительною полиціею въ Англіи *), новый

*) Министру внутр. дѣлъ предоставлено издавать обязательныя для всѣхъ органовъ исполнительной полиціи инструкціи и правила (Rules), представляемыя парламенту для свѣдѣнія. На основаніи закона 1856 г. правительство устроило для визитаціи и изученія состоянія исполнительной полиціи трехъ генеральныхъ инспекторовъ (бригадировъ), раздѣливъ такимъ образомъ все соединенное королевство въ полицейскомъ отношеніи на три инспекторскіе округа. Каждый изъ этихъ инспекто-

законъ не разрушилъ существа должности констебля, хотя придалъ видъ военной организаціи какъ констеблямъ, такъ и устроенной жандармеріи. По прежнему констебль остался, какъ въ непосредственномъ вѣдѣніи мироваго судьи, такъ и съ прежнею громадною властію и полномочіями, какъ стражъ порядка. За констеблемъ осталось право заарестовать и представить въ судъ всякаго, кто въ его присутствіи производитъ нарушеніе общаго мира или тишины (breach of the peace). Совершившаго преступленіе, не въ его присутствіи, онъ подвергаетъ задержанію только вслѣдствіе предписанія (warrant) подлежащей власти, хотя при основательныхъ подозрѣніяхъ въ совершеніи кѣмъ либо преступленія онъ самъ можетъ задержать. Но во всѣхъ случаяхъ частному лицу предоставлено, противъ его произвола и неправильной дѣятельности, право иска въ теченіи 6 мѣсяцевъ. Въ исполненіи своихъ обязанностей констебль обезпеченъ существованіемъ уголовныхъ законовъ, назначающихъ строгія наказанія за нападенія на констебля и за нанесеніе ему оскорбленій. Въ случаѣ, еслибы дѣйствующихъ констеблей въ мѣстности оказалось недостаточно, могутъ быть назначены *спеціальные констебли* (special constables). Таковые назначаются съѣздомъ двухъ мировыхъ судей (Petty session). Въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ мировымъ судьямъ предоставляется (по статуту 132. Вильг. IV гл. 41) созвать въ качествѣ такихъ спеціальныхъ констеблей всѣхъ обывателей округа, имѣющихъ въ немъ постоянное жительство. Наконецъ, по примѣру Лондона, въ новѣйшее время имѣются *частные констебли*, опредѣляемые мировыми судьями по требованію частныхъ лицъ и въ особенности различныхъ учрежденій, напр. компаній желѣзныхъ дорогъ, фабрикъ и пр. Такіе констебли содержатся на счетъ тѣхъ лицъ, или учрежденій, по требованію которыхъ они опредѣляются. Дѣйствуя для обезпеченія порядка въ тѣхъ мѣстахъ, куда они по такой частной просьбѣ назначаются, эти констебли пользуются такою же властію и имѣютъ тѣ же инструкціи, какъ и вообще констебли. Съ согласія мировыхъ судей и общіе констебли могутъ быть приглашаемы отдѣльными лицами и учрежденіями, по осо-

ровъ обязанъ представлять министру внутреннихъ дѣлъ ежегодный отчетъ, на основаніи котораго министръ дѣлаетъ сообщенія парламенту. Только на основаніи удостовѣренія министра, что въ такомъ то графствѣ или городѣ введена надлежащая полиція, выдается, по опредѣленію парламента, изъ казны четвертая часть расходовъ на содержаніе и обмундировку мѣстныхъ органовъ исполнительной полиціи.

бому соглашенію, къ выполненію различныхъ служебныхъ обязанностей, немѣшающихъ отправленію ихъ полицейскаго дѣла.

Пальмерстоновская реформа англійскихъ констеблей не вездѣ была принята съ одинаковымъ сочувствіемъ. Многіе видятъ въ ней опасность для мѣстнаго самоуправленія: замѣна должностей, отправлявшихся безденежно въ видѣ повинности, вознаграждаемыми отъ правительства служилыми людьми можетъ, по мнѣнію многихъ, повлечь невыгодныя послѣдствія и по отношенію къ другимъ частямъ мѣстной администраціи.

При проведеніи новыхъ началъ полицейскаго управленія, за образецъ принято было устроеніе полиціи въ Лондонѣ, которая съ тридцатыхъ годовъ успѣла заслужить извѣстность умѣніемъ поддержать порядокъ и проявленіемъ гораздо меньшаго произвола и нарушенія правъ обывателей, сравнительно съ полиціею другихъ европейскихъ центровъ. До реформы 1829 г. полиція въ Лондонѣ была устроена менѣе удовлетворительно, чѣмъ въ другихъ городахъ Европы. Сохранялось еще средневѣковое дѣленіе города. Кромѣ Сити, Лондонъ дѣлился на 23 судебные округа, изъ коихъ въ каждомъ дѣйствовалъ полицейскій судья, назначавшійся на всю жизнь и получавшій жалованье. Каждый округъ дѣйствовалъ независимо отъ другаго. Констебли, назначавшіеся въ отдѣльные участки каждаго округа, также не могли вторгаться въ другіе участки и результаты такого дробленія общаго полицейскаго дѣла были весьма неудовлетворительны. Въ 1829 г. по плану сэра Роберта Пиля утвержденъ metropolitan police act (10 Георга IV), преобразовавшій лондонскую полицію. Во главѣ ея стоитъ главный коммиссаръ (chief commissioner) съ двумя ассистентами, назначаемые министромъ внутреннихъ дѣлъ. Они считаются мировыми судьями и получаютъ жалованье. Этому главному полицейскому бюро, кромѣ начальствованія и наблюденія за всѣмъ полицейскимъ персоналомъ Лондона, предоставлено: издавать предписанія, для обезпеченія порядка при движеніи экипажей на улицахъ и отправленіи торга на площадяхъ, вести полицейскій надзоръ за содержателями гостинницъ и меблированныхъ комнатъ, согласно съ опредѣленіями спеціальнаго объ этомъ дѣлѣ закона (Common Lodging Houses Act) и т. п. На покрытіе издержекъ полицейскаго управленія установленъ особый сборъ съ города, а четверть издержекъ принимаетъ на себя государство. Сити имѣетъ своего особаго коммиссара, избираемаго общиннымъ совѣтомъ и утверждаемаго министромъ внутреннихъ дѣлъ. Полицейскіе коммиссары дѣлаютъ всѣ распоряженія для поддержанія порядка и сохране-

нія мира въ англійскомъ смыслѣ. Они назначаютъ *policemen constables*, коихъ въ Лондонѣ, за исключеніемъ Сити, до 7000, состоящихъ подъ начальствомъ главнаго констебля. Какъ самыя права и предметы дѣятельности такихъ констеблей выгодно опредѣлились старинными обычными положеніями рядомъ съ новыми инструкціями министерства, такъ способы и пріемы дѣятельности этихъ полицейскихъ органовъ весьма удачно образовались совершенно самостоятельною практикою лондонскихъ полицейскихъ коммиссаровъ. Особенности лондонскихъ полицейскихъ началъ представляются въ слѣдующемъ. Полисмены, прежде чѣмъ могутъ приступить къ отправленію своихъ полицейскихъ обязанностей, должны практически точно изучить предметы дѣятельности. Этого достигаютъ тѣмъ способомъ, что вновь опредѣляемаго отдаютъ для практическаго обученія опытному полисмену, и только когда послѣдній поручится коммиссару, что отданный ему для обученія вполнѣ усвоилъ пріемы полицейскаго дѣла, онъ допускается къ отправленію обязанностей полисмена. Далѣе, практика нашла возможнымъ совершенно уничтожить письменныя донесенія полисменовъ, и всѣ сношенія съ бюро коммиссара производятся устно и черезъ посредство телеграфа. Для ночныхъ наблюденій назначается опредѣленное число полисменовъ конныхъ. Самое содержаніе полисменовъ, небогатое по окладамъ (отъ 18 рублей до 40 р. въ мѣсяцъ) обезпечиваетъ ихъ по двумъ особымъ уеловіямъ: женатые обыкновенно получаютъ квартиры въ частныхъ домахъ безденежно; неженатые устраиваютъ потребительныя ассоціаціи, дающія имъ возможность на небольшое жалованье существовать безбѣдно. Наибольшая же сила лондонскихъ полисменовъ заключается въ довольно высокомъ уровнѣ ихъ нравственнаго развитія и честности, безъ которыхъ по обычаямъ лондонской полицейской практики отправленіе полицейской службы невозможно. Ихъ нравственное образованіе и практическія познанія пополняются особыми, читаемыми для нихъ курсами, имѣющими въ виду какъ подвигать ихъ умственное образованіе, такъ и уяснять розданныя всѣмъ полисменамъ тщательно составленныя инструкціи. За проступки по должности полисмены подвергаются наказаніямъ мировымъ судьею, который за опущеніе ихъ по службѣ можетъ подвергнуть денежному штрафу до 10 фунтовъ или тюремному заключенію до 1 мѣсяца. Но удаленіе нерадивыхъ или оказавшихся неспособными констеблей предоставлено непосредственно полицейскому коммиссару. Назначеніе же окладовъ и награжденія полисменовъ за особые подвиги принадлежатъ министру внутреннихъ

дѣлъ. Всему полицейскому персоналу въ Англіи воспрещается принимать участіе въ выборахъ въ парламентъ посредствомъ совѣтовъ или указаній, подъ страхомъ пени до 100 ф., и искъ въ этомъ смыслѣ приносится общимъ судебнымъ мѣстамъ. — Силу констеблей по отношенію къ частнымъ лицамъ поддерживаетъ законъ: открытое сопротивленіе законнымъ распоряженіямъ констеблю наказывается приговоромъ мироваго судьи штрафомъ до 5 фунтовъ или тюремнымъ заключеніемъ до одного мѣсяца. Въ Лондонѣ же устроена контрольная судебная инстанція по разсмотрѣнію полицейскихъ взысканій. Собственно уже съ 1792 г. въ Лондонѣ устроились особые судьи, Stipendiary Magistrates, получившіе болѣе опредѣленный кругъ дѣятельности въ новѣйшее время, 3 и 4 ст. королевы Викторіи, гл. 84. Такіе судьи въ Лондонѣ имѣютъ значеніе мировыхъ судей. Число ихъ, судебные округи и мѣсто присутствій опредѣляется Order in Council; министру же внутреннихъ дѣлъ предоставлено издавать регулативъ, опредѣляющій отправленіе ихъ дѣятельности. Подъ предсѣдательствомъ старѣйшаго изъ такихъ судей они собираются въ Quartersessions для обмѣна наблюденій и опытности. Такимъ образомъ въ каждомъ округѣ открывается такой полицейскій судъ, Police Courts, и всѣхъ такихъ судей имѣется 23. Въ большинствѣ полицейскихъ судовъ имѣется двое судей, засѣдающихъ по очереди. Для полученія такой должности судьи, которая считается пожизненною, нужно имѣть предварительную семилѣтнюю дѣятельность адвоката. Подобно Лондону вводятся и въ другихъ городахъ такія штатныя, съ опредѣленнымъ жалованьемъ, должности полицейскихъ судей, начинающихъ замѣнять почетную должность городовыхъ мировыхъ судей. Эта должность съ значительнымъ жалованьемъ: 1200 ф. Издержки на все полицейское управленіе Лондона, изъ коихъ четвертую часть беретъ на себя правительство, довольно значительны: 600,000 ф. на самую полицію, и 65 тыс. ф. на полицейскій судъ *).

Весь полицейскій персоналъ въ Англіи болѣе 20 тысячъ человѣкъ и содержаніе его обходится до 1.700,000 ф.

*) Главный общій источникъ для покрытія этихъ расходовъ — спеціальный полицейскій налогъ, собирается по приходамъ; кромѣ этого источника отдѣльные спеціальные сборы. (См. *Гнейста*, Das englische Verwaltungsrecht, II, 1867, § 74, стр. 880).

§ 29.

Франція, низвергнувъ революціею 1789 г. средневѣковой порядокъ вещей, провела начало равенства, одинаковости политическихъ правъ, какъ новое условіе своего полицейскаго строя. Не смотря на быстро смѣнявшіяся конституціи (11 конституцій до паденія императора Наполеона III), на стремленія доставить этому новому, сознанному Франціею, а за нею и цѣлою Европою, началу дѣйствительное осуществленіе въ политической жизни, этого удалось достигнуть только со стороны формы. Ниодна изъ конституцій не воскресила и не создала началъ мѣстнаго общиннаго самоуправленія. Стремленіе обезпечить политическое равенство вызвало въ XIX ст, весьма важное по послѣдствіямъ законодательство, предпринявшее обезпечить равность и одинаковость существенныхъ человѣческихъ правъ: равенство соціяльное, свободу личности, неприкосновенность собственности, неприкосновенность жилищъ, свободу религіи, свободу слова и пр. Но обозпечивая эти права, французское законодательство пошло далѣе и вступило на весьма опасный путь: возложило на правительство заботы и объ обезпеченіи всѣхъ условій безопасности и благосостоянія, необходимыхъ для того, чтобы была возможность пользоваться этими правами. Не смотря на различіе конституцій, въ обществѣ укоренялось убѣжденіе, что всего нужно ждать отъ правительства, что обезпеченіе всѣхъ полицейскихъ условій принадлежитъ ему, что помимо правительства невозможна полицейская работа общины или общества. Оттого задачи, которыя возлагала на себя французская централизація и по отношенію ко всѣмъ полицейскимъ вопросамъ, дѣлаютъ Францію со стороны формы государствомъ по преимуществу полицейскимъ, но только со стороны формы; въ дѣйствительности же Франція въ дѣлѣ обезпеченія условій безопасности и благосостоянія достигла гораздо меньшаго, сравнительно съ Англіею и даже съ Германіею. Частыя попытки въ XIX ст. создать подобіе англійскому парламентаризму и вручить законодательному корпусу наблюденіе за администраціею и возбужденіе ея отвѣтственности приводили къ абсолютизму правительства, всегда находившему удобную почву во Франціи для обѣщаній сдѣлать все правительственными средствами, доставить массамъ благополучіе, безъ прямаго съ ихъ стороны участія въ этой правительственной работѣ. Горькій урокъ, полученный Франціею отъ ея вѣры въ могущество исключительныхъ правительственныхъ средствъ Наполеона III, можетъ послу-

жить разъясненіемъ того противорѣчія, которымъ жила Франція XIX ст: свободный народъ не принимаетъ на себя дѣйствительныхъ заботъ объ обезпеченіи своими общинными и общественными средствами условій безопасности и благосостоянія, возлагаетъ все на правительство, и не знаетъ потому, чего именно отъ него требовать. Правительсто же, боясь совершить дѣйствительную государственную реформу посредствомъ соглашенія своей полицейской дѣятельности съ полицейскою дѣятельностію общества, которую необходимо ему было вызвать и обезпечивать развитіе, постоянно скользитъ по поверхности, не въ силахъ проникнуть во внутрь своего собственнаго дѣла, чрезвычайно сильно и могущественно, но только съ своей формальной стороны. Въ дѣйствительности же должно хвататься за самыя опасныя средства, ведущія къ разрушенію общественныхъ силъ. Ему нужно, при своемъ искусственномъ положеніи, ограничивать образованіе, преслѣдовать свободное слово, направлять дѣло выборовъ не въ пользу страны, но въ пользу собственной безопасности и т. п., однимъ словомъ систематически разрушать надлежащія полицейскія условія страны и предупреждать возможность правильнаго ихъ возникновенія.

Проведенное въ XIX ст. административное дѣленіе на департаменты, департаментовъ на arrondissements, кантоны и коммюны, имѣвшее въ виду вездѣ поставить одинаковое управленіе, достигло только формальнаго единообразія въ администраціи и сдѣлало какъ изъ департамента, такъ и изъ его подраздѣленій, крайне искусственныя единицы. Какъ департаменту, такъ и общинѣ стремились дать двоякій характеръ: сдѣлать ихъ въ одно и тоже время дѣленіемъ административнымъ и самостоятельнымъ юридическимъ лицомъ. Такая искусственность дала, преимущественно въ дѣлѣ развитія условій безопасности и благосостоянія, весьма невыгодныя послѣдствія, особенно при примѣненіи того начала, разработаннаго законодательствомъ VIII г., что администрація вызываетъ составъ монократическій или бюрократическій («agir est le fait d'un seul»). Какъ въ высшемъ центральномъ управленіи, такъ и въ мѣстномъ стали ставить правителей, при коихъ допустили коллегіяльную примѣсь въ видѣ ничего незначущихъ совѣтовъ, по преимуществу съ совѣщательнымъ только голосомъ. Не смотря на различіе конституцій, это начало затягивало Францію опаснымъ узломъ централизаціи, бравшей на себя постоянно заботы о счастіи и благополучіи народа, отражавшей до настоящаго времени идею полицейскаго государства XVIII ст., уже

разъясненнаго наукою какъ государства искусственнаго, невѣрнаго, опаснаго для условій дѣйствительной безопасности и благосостоянія.

Министерство во Франціи, не несшее въ дѣйствительности никакой отвѣтственности, кромѣ періода царствованія Луи-Филиппа, самаго благопріятнаго для развитія полицейскихъ условій, въ своей дѣятельности по вопросамъ полицейскимъ могло безпрепятственно проводить въ страну какъ субъективныя свои воззрѣнія, нерѣдко отражавшія совершенное непониманіе дѣла, такъ и вполнѣ произвольныя мѣры, имѣвшія въ виду не интересы народа, но частные эгоистическіе разсчеты, разрушавшіе условія народнаго благосостоянія. Три полицейскія министерства Франціи, le ministère de l'intérieur (внутреннихъ дѣлъ), le ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics (земледѣлія, торговли и публичныхъ работъ), le ministère de l'instruction publique et des cultes (просвѣщенія и вѣроисповѣданія) представляютъ въ итогѣ своей дѣятельности поучительнѣйшую исторію тѣхъ опасностей, которыя рождаются для страны отъ дѣятельности такого полицейскаго государства. Министерство внутреннихъ дѣлъ достигло того антигосударственнаго положенія, что разъединило два элемента государства, народъ и правительство, привело ихъ къ постоянно осадному другъ противъ друга положенію. Понятно, что задачею его, вмѣсто изученія силъ народа и его народной полицейской дѣятельности, сдѣлалось изученіе силъ народа, могущихъ бороться съ правительствомъ, и вмѣсто созданія надлежащихъ правительственныхъ полицейскихъ мѣръ, оно сдѣлало своимъ призывомъ отысканіе такихъ средствъ, которыя бы въ борьбѣ правительства съ народомъ обезпечивали побѣду и успѣхъ правительству. *Министерство промышленности*, дѣйствовавшее нерѣдко съ энергіею и значительнымъ успѣхомъ, стоявшее гораздо лучше, чѣмъ остальныя полицейскія министерства, постоянно встрѣчало препятствія въ самомъ существѣ своего устройства, въ томъ, что должно было брать на себя труднѣйшія операціи, возможныя только при самостоятельной работѣ общества. Но всего болѣе заявило опасность такой системы министерство народнаго просвѣщенія. Желая подчинить самую науку правительственному цензу, это министерство привело дѣла народнаго просвѣщенія въ самыя неблагопріятныя условія (См. весьма вѣрное и обстоятельное изслѣдованіе этого вопроса въ статьяхъ г. *Кавелина*, пом. въ ж. мин. нар. просв., за 1862 г., ср. объ этомъ ниже § 223).

§ 30.

Центральная полицейская дѣятельность французскаго правительства обезпечивалась устроеніемъ въ департаментѣ должности *префекта*. Поставленные въ непосредственное вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ, префекты являлись вмѣстѣ съ тѣмъ исполнительными органами всѣхъ министровъ, имѣвшихъ право посылать имъ инструкціи и приказы. Получая отъ центральнаго правительства приказы и направленіе, префектъ передавалъ волю центра своимъ супрефектамъ, дѣйствовавшимъ въ arrondissements и мерамъ городовъ, и имѣя общія полномочія, могъ давать имъ приказы непосредственно и отъ себя. До 1852 г., онъ по всѣмъ своимъ распоряженіямъ касательно важнѣйшихъ вопросовъ долженъ былъ дѣлать представленія центральному правительству; но законами 1852 и 1861 года о такъ названной *децентрализаціи* префекту предоставлена большая самостоятельность въ дѣлѣ административной опеки надъ департаментомъ. Для занятія такой важной должности, какъ должность префекта, не требовалось никакого ценса образованія политическаго. Двѣ коллегіи, поставленныя при префектѣ для содѣйствія совѣтами этому мѣстному опекуну народной жизни, мало могли приносить пользы. *Префектура*, какъ совѣтъ префекта, составленный отъ 3 до 6 членовъ, назначавшихся министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, по большинству вопросовъ имѣла значеніе такого установленія, совѣщаться съ которымъ предоставлялось усмотрѣнію префекта; только по нѣкоторымъ дѣламъ префектъ обязывался предварительно внести вопросъ въ префектуру, но рѣшеніе ея не обязательно для префекта. Другая коллегія, дѣйствовавшая при префектѣ, — *генеральный совѣтъ* (conseil général) составленъ изъ выборныхъ отъ народа членовъ по числу департаментскихъ кантоновъ, имѣлъ важную функцію оказывать содѣйствіе префекту, какъ представителю департамента и контролировать дѣйствія, предпринимаемыя префектомъ не въ качествѣ политическаго или административнаго органа правительства, но въ качествѣ представителя департамента, какъ соціальной единицы французскаго общества. Но искусственность соединенія въ должности префекта двухъ несоединимыхъ во Франціи ролей влекла за собою невозможность надлежащей дѣятельности генеральныхъ совѣтовъ. Составленные изъ лицъ, избираемыхъ на девять лѣтъ такимъ же порядкомъ, какъ и въ законодательный корпусъ, эти совѣты особенно послѣ 1848 г. потеряли всякую тѣнь самостоятельности:

ихъ собственной рѣшительной власти предоставлены самыя незначительныя дѣла. По всѣмъ, сколько нибудь существеннымъ полицейскимъ вопросамъ, они поставлены подъ полную опеку либо префекта, либо министерства. Хотя совѣтамъ предоставлено было право дѣлать заявленія (des voeux) министерству внутреннихъ дѣлъ о потребностяхъ департамента, но въ этомъ отношеніи они были вполнѣ парализованы властію префекта и невозможностію для министерства подвергнуть анализу дѣйствительныя потребности департамента.

Въ подраздѣленіяхъ департамента, arrondissements, дѣйствовали на тѣхъ же началахъ, какъ префектъ, его супрефекты, съ тою только разницею, что супрефектъ — органъ исключительно правительственный и не является представителемъ юридическаго лица. Conseil d'arrondissement, составленный изъ выборныхъ отъ народа на томъ же основаніи, какъ и генеральный совѣтъ, въ числѣ, соотвѣтственномъ количеству кантоновъ, но во всякомъ случаѣ не менѣе девяти, не имѣлъ въ своихъ рукахъ никакихъ распоряженій, прямо относящихся къ полицейскимъ вопросамъ: его рѣшеніямъ предоставлена только раскладка сборовъ. Подобно генеральнымъ совѣтамъ, этотъ совѣтъ могъ также представлять префекту заявленія о потребностяхъ мѣстности.

Въ общинахъ представителемъ правительственной власти, а вмѣстѣ съ тѣмъ и общественнымъ представителемъ является меръ, назначаемый въ большія общины центральнымъ правительствомъ, а въ меньшія префектомъ. По первому своему характеру, меръ — исполнитель правительственныхъ распоряженій, по второму же онъ находитея подъ надзоромъ тѣхъ же правительственныхъ властей. По дѣламъ послѣдняго рода меръ — муниципальный органъ, имѣющій въ своихъ рукахъ многія вѣтви полиціи въ обширномъ смыслѣ, именно то, что разумѣлъ законъ 1790 г. подъ именемъ *police municipale et rurale*. Въ понятіе police rurale входитъ цѣлая совокупность обязанностей (можетъ быть совершенно лишнихъ), относительно наблюденія за правильнымъ веденіемъ земледѣльцами ихъ хозяйства. На этомъ основаніи меру поручается объявлять, когда онъ дозволяетъ приступить къ уборкѣ винограда, выставлять *bans de vendange* (закономъ 1790 г. многія bans и по другимъ вопросамъ хозяйства были уничтожены, хотя вообще code rural 1791 г. включилъ много постановленій, свидѣтельствующихъ о полицейскомъ характерѣ XVIII ст.), наблюдать за своевременнымъ очищеніемъ деревьевъ отъ гусеницъ и т. п. Всѣ распоряженія мера (arrêtés municipaux)

находятся подъ полнымъ контролемъ префекта. Но рядомъ съ меромъ полицейскими дѣлами въ обширномъ смыслѣ завѣдуетъ муниципальный совѣтъ, *conseil municipal*. Онъ составляется изъ выборныхъ членовъ, въ количествѣ отъ 10—36, избираемыхъ на пять лѣтъ. Этотъ совѣтъ дѣлаетъ свои распоряженія (délibérations réglementaires) по тѣмъ вопросамъ, которые ему предоставлены закономъ, но чрезъ мера представляетъ ихъ на контрольное разсмотрѣніе префекта, и имѣетъ право (на основаніи закона 1837) представлять правительству свои заявленія (voeux) по всѣмъ вопросамъ, составляющимъ интересъ мѣстности (intérêt local). Крайняя опека префектовъ, все болѣе и болѣе развившаяся относительно всѣхъ этихъ бѣдно поставленныхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія, не дала возможности создаться надлежащей полицейской дѣятельности департаментовъ.

Общинное управленіе Парижа и Ліона было поставлено иначе, чѣмъ въ другихъ городахъ. Въ Парижѣ обязанности мера возлагались на префекта Сенскаго и префекта полиціи. Но въ каждомъ изъ arrondissements Парижа дѣйствовалъ меръ съ двумя помощниками. Въ Ліонѣ значеніе мера предоставлялось Ронскому префекту. Муниципальные совѣты Парижа и Ліона, составлявшіеся изъ 36 членовъ, имѣли значеніе департаментскаго генеральнаго совѣта. (См. *A. Batbie*, Traité théorique et pratique de droit public et administratif, I, 1861; *Serrigny*, Questions et traités du droit administratif, и его Droit public, 2 т. Парижъ 1854).

§ 31.

Что касается органовъ исполнительной полиціи, то они являются во Франціи XIX ст. на началахъ прежней королевской полиціи. Законъ 1790 г. стремился создать двѣ особыя области исполнительной полиціи: одну, ввѣренную общинѣ, police municipale, другую, чисто правительственную, ввѣренную префекту, police générale. Сруженія и соглашенія этихъ двухъ областей не послѣдовало: правительственная полиція поглотила муниципальную и представила стремленіе развить нѣсколько въ иныхъ формахъ старинныя начала королевской полиціи. Законъ 16—24 августа 1790 г. (art. 3) выдѣлилъ въ вѣдѣніе мера каждой общины слѣдующія дѣла исполнительной полиціи: 1) всѣ заботы о безопасности и удобствѣ улицъ и вообще средствъ сообщеній; 2) заботы о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій (délits), грозящихъ общественной тишинѣ и спокойствію и возбужденіе судебнаго преслѣдованія; мѣры,

направляемыя для обезпеченія порядка при всякаго рода общественныхъ сборищахъ; 4) наблюденіе за доброкачественностію припасовъ, вѣрностію мѣръ и вѣсовъ и т. д.; 5) мѣры противъ общественныхъ несчастій, пожаровъ, эпидемій, эпизоотій и пр.; 6) мѣры противъ безумныхъ и сумасшедшихъ. Но выдѣливъ эти дѣла муниципальной полиціи, тотъ же законъ нѣкоторыя изъ этихъ дѣлъ предоставилъ и правительственной полиціи, police générale. Въ самомъ законѣ, какъ вслѣдствіе такого смѣшенія, такъ и по причинѣ предоставленнаго префекту надзора за мерами, находился зародышъ постоянныхъ и притомъ невыгодныхъ для мера столкновеній. Такія столкновенія натурально всего возможнѣе бывали въ большихъ городахъ, почему закономъ 1855 г. въ городахъ, имѣющихъ болѣе 40 тысячъ населенія, многія дѣла, ввѣренныя до тѣхъ поръ муниципальной полиціи, отняты отъ меровъ и прямо предоставлены общей полиціи префекта; именно имъ предоставлено все, что входитъ въ понятіе *police de sûreté*.

Общая полиція создалась по образцу устроившагося (закономъ VIII года) въ Парижѣ префекта полиціи и подчиненныхъ ему органовъ. Консульское постановленіе VIII г., опредѣлившее существо этой должности, оставалось постоянно въ силѣ до значительнаго его видоизмѣненія декретомъ 10—24 октября 1859 г. Ему ввѣрена была нетолько police générale, которою и ограничивалась дѣятельность полицейскихъ префектовъ въ другихъ мѣстахъ, но и полиція муниципальная. Подъ общею полиціею, police générale, стали разумѣть полицію по дѣламъ политическимъ и по дѣламъ безопасности — *police politique* и *police de sûreté*. По дѣламъ политическимъ полиція должна открывать заговоры, предупреждать возмущенія, для чего въ ея распоряженіи тайные агенты. На эти вопросы по преимуществу стала посвящать свои силы, и большею частію напрасно, парижская полиція, а за нею и полиція другихъ городовъ. По дѣламъ безопасности (sûreté), на общую полицію возложено попеченіе о предупрежденіи всякаго рода опасностей, могущихъ грозить лицу или его имуществу. На этомъ основаніи ей поручено принимать мѣры для предупрежденія преступленій, вѣдать дѣла о паспортахъ, вести наблюденіе за нищими и бродягами, тюрьмами, публичными домами, театрами и пр. Отправленіе всѣхъ дѣлъ, отнесенныхъ къ понятію общей полиціи, police générale, возложено на префекта полиціи (préfet de police), поставленнаго въ вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ, въ которомъ и была особая дирекція по дѣламъ полиціи — *direction de la sûreté*

générale. Только въ 1860 г. эта дирекція передана въ парижскую полицейскую префектуру, которая и сдѣлалась центральнымъ полицейскимъ установленіемъ во Франціи. Въ 1851 г. временно устроено было спеціальное министерство полиціи, имѣвшее своихъ генеральныхъ инспекторовъ въ департаментахъ. Но столкновенія, родившіяся между министерствомъ внутреннихъ дѣлъ и министромъ полиціи, равно какъ между префектами и полицейскими инспекторами, побудили закрыть это новое министерство. Вѣдомство парижскаго полицейскаго префекта не ограничивалось Парижемъ, но распространялось на всѣ общины Сены и на нѣкоторыя общины Оары. Подобно парижскому полицейскому префекту поставленъ былъ префектъ Ронскій относительно Ліона.

Первоначально, до 1860 г. Парижъ былъ раздѣленъ на 12 частей, arrondissements, и самый персоналъ полицейскій, подчиненный префекту, былъ не столь многочисленъ. Съ 1 января 1860 г. Парижъ раздѣленъ на 20 arrondissements, и въ подчиненіи префекту находились: 1) *собственно полицейскіе чины:* главный полицейскій коммиссаръ (un commissaire de police, chef de la police municipale), его главный помощникъ, младшій помощникъ, 20 коммиссаровъ, четыре спеціальныхъ инспектора, тридцать два officiers de paix, 16 инспекторовъ, 78 бригадировъ, 427 ихъ помощниковъ, 3674 городскихъ сержантовъ, 60 ихъ помощниковъ и штатное число полицейскихъ врачей; 2) *чины особаго полицейскаго контроля:* особый полицейскій коммиссаръ, наблюдающій за дѣятельностію полицейскихъ органовъ (controleur des services extérieurs), секретарь, нѣсколько офицеровъ и инспекторовъ. 3) Національная гвардія, существовавшая нетолько въ Парижѣ, но на основаніи декрета 11 января 1852 г. и во всѣхъ общинахъ, гдѣ правительство найдетъ нужнымъ, изъ мѣстныхъ обывателей, отправляющихъ эту службу въ видѣ повинности, поставлена была въ распоряженіе меровъ, префектовъ и министра внутреннихъ дѣлъ. Garde nationale устроилась для отправленія надзора за сохраненіемъ порядка и безопасностію (un service d'ordre et de sûreté). 4) Жандармерія хотя прямо не поставлена подъ начальство префекта, но послѣдній можетъ сообщать ей для принятія мѣръ взаимнодѣйствія по обезпеченію порядка и безопасности.

По этому образцу устроенія полиціи въ Парижѣ устроена была полиція и въ департаментахъ. Здѣсь дѣла общей полиціи, police générale, ввѣрялись департаментскому *префекту*. Ближайшими исполнителями приказаній префекта поставлены и здѣсь *полицейскіе коммиссары*

(commissaires de police). Но они поставлены въ троякую зависимость; по дѣламъ общей полиціи подчинены префекту, по дѣламъ муниципальной полиціи—меру, по слѣдственнымъ дѣламъ—прокурору. На основаніи закона VIII года въ каждомъ городѣ, имѣющемъ болѣе 5000 жителей, долженъ быть полицейскій коммиссаръ; въ городахъ, имѣющихъ болѣе 10 тыс. жителей, полагается одинъ коммиссаръ на каждые 10 тысячъ. По усмотрѣнію правительства и въ главномъ городѣ каждаго кантона можетъ быть особый коммиссаръ. По закону 1858 г. власть такого коммиссара распространяется на всѣ общины кантона. Въ города, особенно населенные или имѣющіе важное значеніе по другимъ обстоятельствамъ, были назначаемы центральною властію *commissaires centraux*, хотя они не распространяли свою власть на цѣлый департаментъ, но только были главнѣйшими между commissaires de police всего департамента. По закону 29 сентября 1791 г. commissaires de police получали жалованье отъ общины, но съ 1852 г. отъ правительства, и по отношенію къ окладамъ ихъ устроено было пять классовъ: наибольшій окладъ 4800 фр. наименьшій 1440 фр. Въ незначительныхъ мѣстечкахъ, гдѣ нѣтъ коммиссаровъ, дѣйствуютъ agents de police, подъ названіемъ городскихъ сержантовъ и т. п. (sergents de ville, gardes de ville, gardes de police, appariteurs, inspecteurs и пр.). Подобно Англіи и во Франціи устроились спеціальные полицейскіе коммиссары, содержимые на счетъ различныхъ учрежденій, особенно желѣзныхъ дорогъ (commissaires spéciaux de police).

Кромѣ такого обширнаго полицейскаго учрежденія полицейскихъ коммиссаровъ съ множествомъ подчиненныхъ имъ органовъ, во Франціи въ VI г. возстановлена прежняя, или вѣрнѣе сказать, на новыхъ началахъ учреждена жандармерія (gendarmerie), которой равнымъ образомъ ввѣрена отдѣльная отрасль исполнительной полиціи. Это учрежденіе жандармеріи полнѣе образовано закономъ 26 октября 1820 г. и пополнено декретомъ 1 марта 1854 г. Она явилась во Франціи особою военною силою, коей ввѣрено наблюденіе за общественною безопасностію (pour assurer le maintien de l'ordre et de l'exécution des lois). Она поставлена въ зависимость отъ четырехъ министровъ—военнаго, внутреннихъ дѣлъ, юстиціи и министерства флота и колоній. Министру внутреннихъ дѣлъ начальникъ жандармскаго легіона обязанъ былъ представлять отчеты ежемѣсячно и общій годовой. Непосредственные начальники органовъ исполнительной полиціи—префекты, меры, полицейскіе коммиссары не

имѣли въ подчиненіи себѣ жандармовъ, но могли дѣлать имъ сообщенія, по которымъ жандармы обязывались немедленно оказать содѣйствіе органамъ полицейскимъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ всякое свѣдѣніе, касающееся интересовъ общественнаго порядка, жандармерія должна сообщать полицейскимъ властямъ. На этомъ основаніи начальникъ мѣстной жандармской команды въ главномъ городѣ департамента обязанъ представлять ежедневно префекту рапортъ о всѣхъ обстоятельствахъ, интересующихъ общественный порядокъ; подобный же рапортъ супрефектъ получаетъ отъ начальника жандармской команды въ arrondissement. Жандармерія—открытая полиція Франціи: въ ея функціи не входила дѣятельность тайной полиціи. Дѣятельность жандармеріи двоякая: обыкновенная (service ordinaire), составляющая постоянныя ихъ обязанности и заключающаяся въ наблюденіи за всѣмъ, что входитъ въ понятіе общей полиціи, police générale; отъ этихъ обыкновенныхъ обязанностей отличается особенная ихъ служба (service extraordinaire), заключающаяся въ исполненіи возлагаемыхъ на нихъ порученій по преслѣдованію контрабанды, похитителей лѣса и пр.

§ 32.

Послѣдствія, которыхъ достигла французская полиція въ XIX ст. и начала, которыя были проведены ея органами, хотя представляютъ нѣкоторое отличіе отъ прежней королевской полиціи, но въ итогѣ напоминаютъ прежнее. Возстановленная или созданная директоріею, полиція явилась опять какъ учрежденіе политическое, для наблюденія за тѣмъ, чтобы предупреждать строгимъ надзоромъ опасности, являющіяся для республики отъ противниковъ республиканскихъ началъ. Вѣрные мотивы, представлявшіеся Порталисомъ въ его докладѣ совѣту пятисотъ, что опасно учреждать централизацію полицейскаго управленія, что принципы республики этимъ спасены не будутъ, что напротивъ гораздо цѣлесообразнѣе, если каждый городъ или община будутъ имѣть своего отдѣльнаго органа полиціи и т. п. не были выслушаны. Въ IV г. поставили центральное министерство полиціи и вступили на весьма опасную дорогу, которою Франція шла въ теченіи всего XIX ст.: создавать способы наблюденія затѣмъ, чтобы принятые принципы конституціи не были поколеблены, эта задача — не по силамъ полиціи и не вызывается ея существомъ. Министры полиціи (дѣйствовавшіе съ 1796—1808) окружили національныхъ представителей цѣлою арміею мушаровъ, директоріи—самыми нелѣпыми призраками воображаемыхъ опасностей, успѣли

весьма скоро провести тотъ опасный принципъ, что народъ и правительство враги, и что послѣднему необходимо изобрѣтать хитрѣйшія средства для своего спасенія. Справедливо докладывалъ *Байлёлль* (*Bailleul*, см. его докладъ совѣту пяти сотъ послѣ событія 18-го фруктидора) что такое центральноеу становленіе, какъ министерство полиціи, можетъ быть замѣтно и возбуждать чувство его необходимости только во время смутъ и заговоровъ; если бы таковыхъ не было, ихъ необходимо изобрѣтать самому министерству; мушаръ долженъ лишиться мѣста, если ему не о-чемъ доносить; для него какъ и для цѣлаго полицейскаго управленія необходимо творчество, изобрѣтательность...; если отнять у полиціи систему шпіонства, которую привыкли называть *police d'observation*, она потеряетъ свою душу и самую жизнь. Если Шатобріанъ (de la monarchie selon la charte), доказывая, что политическая полиція вовсе не нужна и даже опасна въ конституціонной монархіи, несправедливъ въ томъ отношеніи, что говоритъ, будто эта полиція никогда не была извѣстна прежней монархической Франціи и выдумана ненавистною республикою, такъ какъ и въ королевской Франціи такая полиція играла весьма сильную роль, то въ томъ отношеніи мнѣніе Шатобріана справедливо, что республика совершенно напрасно погналась за созданіемъ такой police générale, которая затѣмъ и пустила весьма глубокіе корни во Франціи. То совершенно справедливо, что явившееся во дни террора патріотическое стремленіе каждаго гражданина выдать правительству врага республики посѣяло эти сѣмяна шпіонства, которыя впослѣдствіи выростаютъ въ цѣлую полицейскую систему police générale. Съ справедливымъ ужасомъ отвращаются отъ этой республиканской политической добродѣтели, не замѣчая, что тоже начало подъѣдаетъ силы французскаго общества въ его полиціи въ теченіи всего XIX ст., не смотря на различіе смѣнявшихся конституцій и плановъ общественной жизни. Идеи главнѣйшаго пособника Наполеона I, *Фуше* (Fouché), опирались на тѣже общеходящія воззрѣнія на существо полиціи. Убѣжденный, что Бурбоны пали только потому, что у нихъ не было хорошей полиціи, *Фуше* ставитъ непремѣнною задачею правительства устроеніе haute police, какъ оплота новаго правительства, которое онъ подготовлялъ для Бонапарта. Будучи послѣднимъ министромъ полиціи республиканской Франціи, Фуше своими интригами противъ республиканскаго правительства служитъ въ исторіи французской полиціи блистательнымъ доказательствомъ тѣхъ опасностей, которыя центральная полиція можетъ создать для самого пра-

вительства, и того удобства, которое имѣетъ министръ полиціи, подъ предлогомъ спасеніи интересовъ правительства, достигать своихъ частныхъ эгоистическихъ цѣлей и создавать быстрое для себя обогащеніе. Наполеонъ I, будучи императоромъ, находился постоянно въ сѣтяхъ своихъ полицейскихъ органовъ. Для существованія его политической полиціи потребовалось воскресить и государственныя тюрьмы и lettres de cachet: то и другое возникло съ гораздо большею силою, чѣмъ при прежней королевской Франціи. Для постояннаго обереженія императорскаго правительства потребовалось столько же расширять произволъ полиціи, сколько развивать недовѣріе къ суду. Тотъ же методъ и съ тѣми же опасностями продолжается при реставраціи и при Людовикѣ Филиппѣ. Множество дѣйствительныхъ, а еще болѣе воображаемыхъ враговъ правительства, особенно послѣ покушенія на жизнь короля въ 1832 г. возбуждали чрезвычайное развитіе политической полиціи, неизобрѣтшей чего либо новаго, но державшейся тѣхъ же невыгодныхъ для общей безопасности пріемовъ. Политическая полиція при Наполеонѣ III успѣла достигнуть такого развитія, что поставила всю Францію на положеніе полицейское, которое казалось очень успокоительнымъ для правительства, но въ дѣйствительности систематически разрушало свободу и благосостояніе страны. Рядомъ съ этою невыгодною стороною дѣятельности исполнительной полиціи во Франціи XIX ст., нельзя не замѣтить другой ея стороны весьма замѣчательной, доставившей ей заслуженную извѣстность. Это—дѣятельность для обезпеченія нѣкоторыхъ условій народной безопасности, а именно содѣйствіе органамъ медицинской полиціи по обезпеченію гигіеническихъ условій и дѣятельность по предупрежденію и пресѣченію преступленій относительно частныхъ лицъ. Начала принятыя префектомъ *Англезомъ* (d'Anglés) въ 1817 г. относительно устроенной тогда сыскной полиціи (la brigade de sureté), именно полученіе сыщиковъ изъ класса мошенниковъ и помилованныхъ съ этою полицейскою цѣлію каторжниковъ (извѣстные подвиги на этомъ поприщѣ *Видока*, *Коко-Лакура*, и др.) оказались весьма опасными для полицейской практики и отброшены, по настоянію префекта Гике (Giscquet) въ 1832 г. Съ тѣхъ поръ сыскная полиція стремится выбирать своихъ агентовъ самымъ тщательнымъ образомъ. Въ этомъ отношеніи полиція въ большихъ центрахъ Франціи сдѣлала, особенно съ 50-хъ годовъ, чрезвычайные успѣхи. Какъ улучшеніе персонала полицейской прислуги, такъ и быстрота дѣйствій и точность исполненія дѣлаютъ учрежденіе такихъ полицейскихъ органовъ

необходимостію по сознанію самого французскаго общества. (См. *A. Batbie*, Traité théorique et pratique de droit public et administratif, I, 1861. Archives de la police, Парижъ 1838 г. Les mystères de la police 3 т. Парижъ 1864 г. *Auziès*, De la surveillance de la haute police. Парижъ 1869 г. *Maxime du Camp.*, Paris, ses organes, ses fonctions и пр., т. III, 1872, стр. 83 и сл).

§ 33.

Въ *Пруссіи*, успѣвшей въ XIX ст. въ своей общественной жизни выростить множество совершенно новыхъ полицейскихъ началъ, обезпечивающихъ для Германіи такія условія безопасности и благосостоянія, какихъ еще нѣтъ въ другихъ европейскихъ государствахъ, сохранилось вмѣстѣ съ тѣмъ множество средневѣковыхъ формъ. Особенно въ восточной Пруссіи сословныя формы, съ наполняющими ихъ предразсудками и средневѣковыми традиціями, мѣшаютъ самому государственному устройству Пруссіи, дѣлаютъ ея парламентаризмъ мало удачнымъ подражаніемъ англійскому и задерживаютъ надлежащее развитіе мѣстнаго управленія. Вслѣдствіе того съ самаго начала XIX ст. Пруссіи нравится централизація Франціи, ее прививаютъ къ малоудобной для того прусской почвѣ, и опытъ такого привитія представляетъ отличія въ промежутокъ времени до 1848 г. и послѣ революціи 1848 г.

Съ 1808 г. Пруссія, вслѣдствіе французскаго вліянія, измѣняетъ начала своего центральнаго управленія: вмѣсто прежнихъ коллегій ставятся бюрократическія министерства. Вмѣстѣ съ тѣмъ проводятся попытки осуществить начертанную министромъ *Штейномъ* программу реформъ, заключавшую въ себѣ совершенно новыя полицейскія условія, а именно: уничтожить неравноправность сословій и средневѣковыя государственныя права землевладѣльцевъ, ихъ полицейскую и судебную власть надъ населяющими ихъ земли, и допустить народное представительство. Эти попытки, какъ извѣстно, проявлялись весьма робко, долго ограничивались полумѣрами, но и въ такомъ болѣзненномъ видѣ вызывали одну реформу за другою въ вопросахъ полицейской администраціи. Постановленіе 1808 г. о лучшемъ устроеніи провинціальныхъ финансовыхъ и полицейскихъ органовъ, вызываетъ участіе народныхъ силъ въ администраціи мѣстной, обходившейся до тѣхъ поръ безъ всякой помощи со стороны общества. Это начало объявляютъ чрезъ два года (едиктомъ 27 октября 1810 г.) расширяемымъ въ общее народное представитель-

ство (National-Repräsentation), создаваемое для обезпеченія важнѣйшаго полицейскаго условія — надлежащей финансовой системы. Хотя тотчасъ такого представительства и не явилось, напротивъ при безпрестанно мѣнявшихся колебаніяхъ то сохранить старый порядокъ, то осуществить программу Штейна, то принять искусственныя положенія Вѣнскаго трактата и Карлсбадской конференціи, оставались до 1841 г. безъ общаго народнаго представительства. Только съ 1823 г. устроено мѣстное управленіе съ выборными представителями (Provinzialstände), но уже самые проекты его установленія и ознакомленія вслѣдствіе того съ англійскими и французскими государственными началами сильно дѣйствовали на общество и полагали основы къ ослабленію средневѣковыхъ порядковъ.

Послѣ 1848 г., съ устроеніемъ если не народнаго представительства, то представительства сословій, въ Пруссіи создаются другія начала администраціи вообще и полицейской въ особенности, такъ какъ является нѣкоторое подобіе отвѣтственности министерства и министерское, административное предписаніе получаетъ отличіе отъ положительнаго закона. При явившихся съ 1808 г. стремленіяхъ создать на новыхъ началахъ государственный строй, прусское министерство постановило себѣ задачею отдѣльныя части государственнаго управленія привести въ положеніе, соотвѣтствующее требованіямъ времени. Умѣніемъ собрать и систематизировать данныя объ условіяхъ общественной жизни и согласить ихъ съ началами современной науки, Прусское министерство сдѣлало весьма много, и въ этомъ отношеніи можетъ посоперничать съ англійскимъ. Приведя, постепенными правда преобразованіями, судопроизводство и финансовую администрацію въ положеніе весьма удовлетворительное, прусское правительство тѣмъ доставило обезпеченіе главнѣйшимъ условіямъ безопасности и благосостоянія. Центральная же администрація по дѣламъ полицейскимъ въ обширномъ смыслѣ ввѣрена четыремъ министерствамъ: 1) министерству просвѣщенія и дѣлъ духовныхъ и медицинскихъ (Geistliche Unterrichts-und Medizinalangelegenheiten). Управляя дѣлами церкви евангелической и католической по ихъ отношеніямъ къ государству, и учебными, равно и учеными установленіями, это министерство имѣетъ въ провинціяхъ подчиненныя ему коллегіи (Provinzialschulkollegien). Для надлежащей администраціи по дѣламъ медицинскимъ, въ вѣдѣніи этого министерства находится (съ 1817 г.) Wissenschaftliche Deputation für das Medicinalwesen in Berlin, и экзаменаціонная коммиссія, для государственнаго испытанія врачей и аптекарей. 2) Министерство торговли, ре-

меслъ и общественныхъ работъ (Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten), имѣетъ въ своихъ рукахъ администрацію по всѣмъ вопросамъ, относящимся къ матеріяльному благосостоянію страны, а именно: почты и телеграфы, желѣзныя дороги и вообще пути сообщеній, мѣры, содѣйствующія промышленности — земледѣльческой, фабричной и торговой. 3) Министерство по управленію дѣлами сельско-хозяйственной промышленности (das M. für landwirthschaftliche Angelegenheiten), имѣющее въ своемъ вѣдѣніи: а) Landes-Oekonomie-Kollegium, техническое установленіе, открытое въ 1842 г. и дѣйствующее въ связи съ совѣтомъ, собираемымъ съ 1859 г. два раза въ годъ изъ опытнѣйшихъ хозяевъ со всѣхъ провинцій; б) судебную ревизіонъ-коммиссію по вопросамъ улучшенія сельскаго хозяйства (richterliche Revisions-Kollegium für Landes-Kultur-Sachen) и в) сельскохозяйственныя школы, 4 высшихъ и 22 элементарныхъ, училища садоводства и сельскохозяйственныя общества. 4) Министерство внутреннихъ дѣлъ (M. des Innern), сосредоточивающее въ себѣ центральную администрацію по дѣламъ исполнительной полиціи. Полицейское управленіе Берлина находится въ непосредственной зависимости отъ этого министерства. Въ вѣдѣніи же этого министерства находятся: статистическое бюро съ метеорологическимъ институтомъ, управленіе тюремными помѣщеніями, общество земледѣльческаго кредита и всѣ общества взаимныхъ вспоможеній.

§ 34.

Поставленная въ вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ исполнительная полиція различается (на основаніи положенія 26 дек. 1808 г.) какъ государственная полиція (Landes-Polizei), и какъ мѣстная, общинная полиція (Local-Polizei). Что касается послѣдней, то устроеніе ея представляетъ большія различія въ восточной Пруссіи (гдѣ дѣйствуетъ allgemeines Landrecht) сравнительно съ западною, гдѣ укоренились французскія начала.

Въ восточной Пруссіи полицейскія функціи до послѣдняго времени не были точно разграничены отъ судебныхъ, и полицейскимъ судамъ, которыхъ въ дѣйствительности не было, слѣдовательно полицейскимъ органамъ, а въ большихъ городахъ Polizei-Direktionen предоставлялись по allgemeines Landrecht многія судебныя дѣла. Вмѣстѣ съ тѣмъ allgemeines Landrecht оставило совершенно неопредѣленною полицейскую юрисдикцію землевладѣльцевъ по отношенію къ населявшимъ ихъ земли поселянамъ,

а при этомъ отдѣльные провинціальные законы и статуты сохранили свою силу. Положеніе 1808 г. о поправленіи полицейскихъ и финансовыхъ провинціальныхъ учрежденій опредѣляетъ, что судебное разбирательство всякаго рода нарушеній полицейскихъ предписаній (Landes-Polizei-Verordnungen) должно принадлежать Landes-Justiz-Kollegien. Городовымъ положеніемъ 1808 г. (Städte-Ordnung 19 ноября) опредѣлялось, что государство, правительство предоставляетъ себѣ имѣть полицію въ городахъ, но можетъ возложить обязанность имѣть полицію въ городѣ и на магистраты, и въ послѣднемъ случаѣ городская полиція должна быть разсматриваема, какъ правительственная. Эта мысль была подтверждена и нѣсколько позже, при устроеніи въ Пруссіи жандармеріи (едиктомъ 30 іюля 1812 г.) При этомъ положено было въ каждомъ округѣ поставить окружнаго директора (Kreisdirektor), какъ полицейскаго начальника всѣхъ городскихъ и сельскихъ общинъ округа. Онъ вѣдаетъ дѣла общей полиціи (Landes-Polizeiangelegenheiten), какъ органъ первой административной инстанціи, а дѣла мѣстной полиціи (Lokalpolizeiangenheiten) переходятъ къ нему изъ городскихъ полицейскихъ управленій этого округа, какъ къ начальнику (Oberbehörde). Но этотъ законъ не нашелъ примѣненія, и до 1848 г. отдѣльными узаконеніями подтверждалась полицейская власть и юрисдикція землевладѣльцевъ. Конституціею 1848 г. (Oktroyirte Verfassungsurkunde 5 дек. 1848 г. § 40 и revidirte Verfassungsurkunde 31 янв. 1850 г. § 42) эти права землевладѣльцевъ относительно полицейской ихъ власти совершенно уничтожены: «die Gerichtsherrlichkeit, die gutsherrliche Polizei und obrigkeitliche Gewalt, sowie die gewissen Grundstücken zustehenden Hoheitsrechte und Privilegien, sind ohne Entschädigung aufgehoben». При этомъ принято положеніе, что вся полицейская власть будетъ принадлежать правительству, которое будетъ ее проявлять соотвѣтственнымъ устроеніемъ управленія общинъ. Но съ тѣхъ поръ только судебно-полицейская часть, т. е. присужденіе наказаній за полицейскіе проступки совершенно взята правительствомъ и выдѣлена изъ власти землевладѣльцевъ, но полицейское управленіе оставалось до 1872 г. на прежнихъ основаніяхъ и являлось средневѣковою окаменѣлостію, поражающимъ противорѣчіемъ въ образованной Пруссіи.

Положеніе объ общинномъ учрежденіи (Gemeindeordnung 11 марта 1850 г.) и законъ 11 марта 1850 г. о полицейскомъ управленіи ввели слѣдующія начала. Во всѣхъ общинахъ, имѣющихъ болѣе 1500 обыва-

телей, полицейское управленіе принадлежитъ бургомистру, а въ общинахъ, имѣющихъ менѣе 1500 жителей, представителю общины (Gemeindevorsteher), если не будетъ въ оныя назначено отъ правительства особаго полицейскаго органа. При этомъ маленькимъ общинамъ, или вообще неимѣющимъ средствъ для самостоятельнаго содержанія бургомистра должно соединяться въ одну общину, составлять полицейскій участокъ (Polizeibezirke), но неиначе, какъ съ вѣдома и утвержденія министерства внутреннихъ дѣлъ. Въ такомъ полицейскомъ участкѣ правительство ставитъ для полицейской администраціи особаго органа (Bezirksbeamte или Kreisamtmänner) котораго избираетъ изъ мѣстныхъ обывателей, и такую должность отправляютъ въ видѣ повинности, въ теченіи трехъ лѣтъ, безденежно. Еслибы не нашлось такого лица, то правительство назначаетъ вмѣсто того отъ себя коммиссара, на счетъ бецирка. Въ большія же общины, также и общины, находящіяся въ особыхъ условіяхъ, напр. имѣющія крѣпости и т. п. министерству внутреннихъ дѣлъ предоставляется назначать правительственнаго чиновника. Издержки на содержаніе полицейскаго управленія возложены на общину, за исключеніемъ содержанія полицейскимъ чинамъ, назначаемымъ прямо отъ правительства. Но это общинное учрежденіе и устроеніе на этихъ началахъ исполнительной полиціи было введено только въ Рейнскія провинціи и въ Вестфалію, а въ другихъ 6 восточныхъ провинціяхъ, по закону 24 мая 1853 года оставлены въ силѣ прежнія постановленія, если не противорѣчатъ новому положенію. Очевидное же противорѣчіе самаго существа старыхъ законовъ новому положенію партія феодаловъ успѣла объяснить несуществующимъ: объявили, что землевладѣльцы будутъ теперь обнаруживать власть не отъ своего имени, но отъ имени короля. Стараніями министерства внутреннихъ дѣлъ 1853 г. достигнуто то положеніе, что рѣшили не вводить еще пока новаго общиннаго учрежденія, вслѣдствіе чего въ 6 восточныхъ провинціяхъ фактически до 1872 г. существовала вотчинная полиція землевладѣльцевъ. Но положеніе 1850 г. распространено вполнѣ по закону 20 сентября 1867 г. на тѣ земли, которыя вслѣдствіе завоеваній 1866 г. присоединились къ Пруссіи а именно: Ганноверъ, Гессенъ, Нассау, Шлезвигъ-Гольштейнъ и г. Франкфуртъ.

Возвращеніе прусскаго законодательства по отношенію къ восточнымъ провинціямъ отъ положенія 1850 г. назадъ, къ востановленію прежней вотчинной полиціи, потребовало опредѣлить въ 1853 г. устроеніе полиціи въ городахъ. Во всѣхъ городахъ 7 восточныхъ провинцій

(заисключеніемъ Ney-Vorpommern и Rügen, гдѣ возстановлены старинныя права магистратовъ относительно полицейской администраціи) управленіе должно устроиться по изданному 30 марта 1853 г. городовому положенію (Städteordnung), которое 19 марта 1856 г. распространено на Вестфалію и 15 мая тогоже 1856 г. на Рейнскую провинцію. По этому положенію, во всѣхъ городахъ, въ которые правительствомъ отъ себя не будетъ назначено полицейскаго управленія, такое управленіе принадлежитъ *бургомистру*, который вѣдаетъ: а) всѣ дѣла общей исполнительной полиціи; б) распоряженія по оказанію пособій судебной полиціи и в) распоряженія по оказанію полицейскаго содѣйствія тѣмъ властямъ, которыя по своимъ учрежденіямъ могутъ къ нему затѣмъ обратиться. Съ утвержденія правительства, администрація эта можетъ быть отправляема бургомистромъ вмѣстѣ съ другимъ членомъ магистрата.

Эти положенія, заключая въ себѣ много неопредѣленнаго, неяснаго, невыполнимаго, главнымъ образомъ по отношенію къ полицейскимъ вопросамъ, практически доказали необходимость осуществленія той задачи сдруженія полицейскаго государственнаго строя съ полицейскимъ строемъ самоуправляющейся общины, которую стремилась разъяснить новѣйшая нѣмецкая политическая литература. Положеніе, что условія безопасности и благосостоянія могутъ достигаться только при самосостоятельныхъ о томъ заботахъ общинъ и что мѣры, для того принимаемыя общинами, всегда будутъ находиться въ органической связи съ личными силами и матеріальнымъ богатствомъ общины и слѣдовательно способами ея финансовой внутренней администраціи, сдѣлалось въ послѣднее время достояніемъ большинства образованныхъ людей Пруссіи. Это положеніе стало развиваться рядомъ съ другимъ, что правительству необходимо вооружиться самымъ точнымъ и дѣйствительнымъ надзоромъ за такою самостоятельною полицейскою дѣятельностію общинъ, если она имъ будетъ предоставлена. Слить эти два положенія вмѣстѣ такимъ образомъ, чтобы создалось самоуправленіе общинъ, финансовое и полицейское, рядомъ съ точнымъ правительственнымъ надзоромъ, — составило задачу, которую пытается разрѣшить новое учрежденіе окружныхъ управленій прусскихъ провинцій, введенное на основаніи закона 13 дек. 1872 г. (Kreis-Ordnung) *), отмѣнившее прежнее положеніе 1850 г. устроенія общинъ, и

*) Это положеніе пока распространено только на 6 провинцій, но за тѣмъ имѣетъ быть примѣнено и къ другимъ. См. этотъ законъ по изданію *Гана: Oskar Hahn*,

произведшее полную реформу въ дѣлахъ мѣстнаго полицейскаго управленія. Сохраняя округъ (Kreis), какъ существовавшее и до сихъ поръ правительственное дѣленіе провинціи, это положеніе даетъ округу совершенно новый характеръ—общиннаго союза, получающаго самоуправленіе по всѣмъ существеннымъ своимъ дѣламъ и пользующагося общими правами корпорацій. Измѣненіе границъ, объема округа совершается неиначе какъ на основаніи издаваемаго о томъ закона. Города, имѣющіе постояннаго населенія 25 тысячъ душъ или болѣе, составляютъ самостоятельный округъ; остальные же меньшіе города входятъ въ окружный союзъ по принадлежности. Всѣ живущіе въ округѣ, за исключеніемъ отправляющихъ военную службу, считаются членами окружнаго союза, могущими участвовать въ управленіи и представительствѣ округа, пользоваться общественными его предпріятіями и учрежденіями, но обязаны въ видѣ повинности принимать на себя безденежное отправленіе должностей въ этомъ союзномъ управленіи и представительствѣ, и кромѣ того вносить установленные союзомъ для удовлетворенія его потребностей сборы. Каждый окружной союзъ или округъ раздѣляется на опредѣленное число меньшихъ округовъ, называемыхъ *Amtsbezirke*, и каждый такой Amtsbezirk заключаетъ въ себѣ извѣстное число сельскихъ общинъ и землевладѣльческихъ округовъ (Gutsbezirke). Такимъ образомъ каждый округъ (Kreis) разсыпается еще на два подраздѣленія, создавая три инстанціи самоуправленія: во первыхъ, *община*, во главѣ которой общинный представитель (Gemeinde-Vorsteher) и *землевладѣльческій округъ*, во главѣ котораго имѣющій ровное значеніе съ общиннымъ представителемъ—представитель землевладѣнія (Gutsvorsteher); во вторыхъ, *служебный округъ* (Amtsbezirk), во главѣ котораго его представитель—Amtsvorsteher, и въ третьихъ, провинціальный *округъ* (Kreis), во главѣ котораго стоитъ ландратъ. Всѣ эти три инстанціи самоуправленія осуществляютъ полицейскія функціи именемъ короля, потому что полицейская власть землевладѣльца уничтожена *) и главнѣйшее обезпеченіе полицейскаго дѣла зависитъ отъ работъ этой средней инстанціи самоуправленія—Amtsbezirk. Именно: 1) самоуправленіе общины осуществляется

Kreis-Ordnung für die Provinzen Preussen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien u. Sachsen, vom 13 Dec. 1872. Берлинъ 1873. Это отличный комментарій. Ср. *Гнейста* (Rud. Gneist), die preussische Kreis-Ordnung. Берл. 1870.

*) § 46. „Die Polizei wird im Namen des Königs ausgeübt. Die gutsherrliche Polizeigewalt ist aufgehoben".

выборнымъ общиною на 6 лѣтъ представителемъ, Gemeinde-Vorsteher, носящимъ обычныя названія шульца, судьи и т. д. (Schulze, Scholze, Richter, Dorfrichter) и двумя выборными, также на 6 лѣтъ, присяжными (Schöppen, Gerichtsmänner, Gerichts или Dorfgeschworne). Представитель и присяжные утверждаются ландратомъ и приводятся имъ къ присягѣ. Общинный представитель есть органъ мѣстнаго полицейскаго управленія, обязанный принимать указанныя закономъ мѣры для поддержанія общественной тишины, порядка и безопасности, и имѣющій вслѣдствіе того право дѣлать полицейскія распоряженія. Ему предоставлено право заарестованія, но съ обязанностію тотчасъ и никакъ не позже 12 часовъ донести объ этомъ и представить дѣло на усмотрѣніе представителя второй инстанціи (Amtsvorsteher), онъ ведетъ и общій полицейскій надзоръ и исполняетъ всѣ полицейскія мѣры, предписываемыя ему высшими полицейскими инстанціями. Точно также относительно исполненія общихъполицейскихъ дѣлъ поставленъ представитель землевладѣльческаго участка, невходящаго въ сельскую общину; назначаемый землевладѣльцемъ или землевладѣльцами, если изъ нѣсколькихъ отдѣльныхъ землевладѣній составился поземельный участокъ, представитель землевладѣльческаго округа утверждается ландратомъ, а къ присягѣ его приводитъ Amtsvorsteher. 2) Преимущественное же осуществленіе самоуправленіемъ полицейской дѣятельности согласно съ выраженными въ законодательствѣ требованіями правительства, лежитъ на второй инстанціи, Amtsbezirke. Министру внутреннихъ дѣлъ, утверждающему образованіе и распредѣленіе этихъ округовъ, законъ предписываетъ держаться слѣдующихъ началъ: включать въ такой округъ отдѣльныя, нечрезполосныя пространства, принимая во вниманіе количество земли и населенія, чтобы можно было надѣяться на точное выполненіе возлагаемыхъ на такое управленіе обязанностей, безъ невыгоднаго однако обремененія населенія; потому и отдѣльная община, если будетъ имѣть достаточно условій и силъ для выполненія этого призыва и ненаходится въ ближайшей связи съ другими общинами или владѣльческими участками, можетъ быть сдѣлана самостоятельнымъ Amtsbezirk; точно также и отдѣльный владѣльческій поземельный участокъ, вовсе не взирая на количество его обитателей; но за такими исключеніями, надобно имѣть въ виду общее правило соединять въ Amtsbezirk сосѣднія общины и владѣльческіе участки, и соединять такъ, чтобы не разрывались устроившіеся въ мѣстностяхъ различные общественные союзы (Kirchspiele, Schulverbände, Wegebaubezirke и т. п.) Управ-

леніе такого округа ввѣряется представителю округа (Amtsvorsteher), и окружной управѣ (Amtsausschuss). Управа составляется изъ опредѣленнаго числа представителей общинъ и отдѣльныхъ поземельныхъ участковъ (покрайней мѣрѣ должно быть по одному представителю). Натурально тамъ, гдѣ отдѣльная община дѣлается Amtsbezirk, общинное управленіе получаетъ значеніе такой управы, а гдѣ отдѣльный владѣльческій участокъ объявляется за Amtsbesirk, тамъ вовсе не создается управы. По дѣламъ полицейскимъ этой управѣ ввѣрено составленіе такихъ полицейскихъ правилъ и предписаній, которыя не могутъ быть даны представителемъ этого округа безъ управы, равно выборъ спеціальныхъ коммиссій или назначеніе коммиссаровъ, что предоставлено управѣ въ видахъ достиженія полицейскихъ цѣлей въ обширномъ смыслѣ. Засѣданія этой управы публичны, и дѣла рѣшаются неиначе, какъ при наличности бо́льшей половины членовъ, простымъ большинствомъ голосовъ. Предсѣдательствуетъ въ управѣ и сносится отъ ея имени представитель округа *Amtsvorsteher*, назначаемый оберъпрезидентомъ провинціальнаго Regierung, изъ тѣхъ лицъ, кои будутъ для этог опредложены собраніемъ округа (Kreistag). Онъ назначается на шесть лѣтъ и приводится къ присягѣ ландратомъ. На тѣхъ же основаніяхъ назначаются и кандидаты, заступающіе его мѣсто. Представитель этого округа, Amtsvorsteher есть *существенный полицейскій органъ*, въ функцію котораго входитъ принятіе мѣръ по всѣмъ полицейскимъ дѣламъ въ обширномъ смыслѣ. Ему нетолько предоставлено право, но на него прямо возложена обязанность для охраненія общественной безопасности, порядка и тишины, дѣлать всѣ необходимыя распоряженія. Вмѣстѣ съ управою онъ издаетъ и полицейско-уголовныя постановленія, и можетъ самъ налагать полицейскія взысканія, на основаніи закона 14 мая 1852 г. О самомъ судопроизводствѣ по полицейско-уголовнымъ дѣламъ предположено составить особый законъ. Хотя ему не предоставлено право взысканій съ полицейскихъ органовъ нисшей инстанціи самоуправленія, представителей общинъ и поземельныхъ участковъ, но законъ предписываетъ имъ оказывать полное содѣйствіе Amtsvorsteher'у, исполняя всѣ его предписанія. Равнымъ образомъ ему должна содѣйствовать и жандармерія, хотя не поставлена подъ его начальство. Наблюденіе за его полицейскою дѣятельностію ввѣрено ландрату. Для покрытія издержекъ по отправленію этихъ полицейскихъ дѣлъ правительство предоставило назначить этому округу, Amt, отъ себя содержаніе, но если его окажется недостаточнымъ, то издержки или пополненіе ихъ

долженъ взять на себя самъ округъ. 3) Высшая инстанція округа представляетъ должность назначаемаго королемъ ландрата (но окружному собранію предоставляется рекомендовать на эту должность одного изъ поземельныхъ собственниковъ или Amtsvorsteher'овъ). На случай его отсутствія окружное собраніе (Kreistag) избираетъ изъ своей среды двухъ депутатовъ, утверждаемыхъ оберъпрезидентомъ. Ландратъ, въ качествѣ государственнаго правительственнаго органа, ведетъ все управленіе округа и предсѣдательствуетъ въ окружномъ собраніи (Kreistag) и въ окружной управѣ (Kreisausschuss). Относительно полицейскаго дѣла ему ввѣрено наблюденіе за полицейскими распоряженіями двухъ нисшихъ инстанцій, ему предоставлено съ согласія окружной управы издавать обязательныя на пространствѣ всего округа полицейскія предписанія и назначать за неисполненіе ихъ денежные штрафы до 10 талеровъ, принимая, кромѣ того указанныя въ законѣ мѣры принужденія, на что уполномочены и представители двухъ нисшихъ инстанцій.—Окружное собраніе (Kreistag) составляется изъ членовъ въ числѣ, соотвѣтственномъ количеству населенія округа: при 25 тыс. населенія 25 членовъ, при большемъ на каждыя 5 тысячъ прибавляется 1 членъ и т. д. Члены избираются въ отдѣльныхъ избирательныхъ собраніяхъ землевладѣльцевъ; общинъ и городовъ, на шесть лѣтъ, но такъ что чрезъ три года половина членовъ отъ каждаго избирательнаго союза выходитъ и замѣняется новыми. Окружное собраніе разрѣшаетъ важнѣйшія дѣла по всему округу, или непредоставленныя одному ландрату или вносимыя по его желанію на разсмотрѣніе собранія. Ландратъ созываетъ собраніе по мѣрѣ надобности, но отнюдь не менѣе двухъ разъ въ году; кромѣ того собраніе должно быть созвано по требованію четвертой части его членовъ или окружной управы. Засѣданія окружныхъ собраній публичны. Постояннымъ органомъ собранія сдѣлана окружная управа (Kreisausschuss), состоящая подъ предсѣдательствомъ ландрата, изъ шести членовъ, избираемыхъ собраніемъ, которому предоставляется, кромѣ того, назначать въ управу, какъ эксперта въ юридическихъ вопросахъ, синдика. Кромѣ исполненія дѣлъ, рѣшенныхъ въ собраніяхъ и подготовленія дѣлъ для слушанія въ немъ, управа имѣетъ спеціальную функцію по администраціи полицейскими дѣлами, а именно: по призрѣнію бѣдныхъ, по дорожной полиціи, по водянымъ сообщеніямъ, по промысловымъ дѣламъ, по строительной и пожарной полиціи и т. д. (§ 135).—Союзному собранію кромѣ того предоставлено для разработки какихъ либо вопросовъ полиціи въ обширномъ смыслѣ

или и для управленія отдѣльными частями избрать изъ своей среды коммиссаровъ или и цѣлыя коммиссіи, которыя дожны дѣйствовать въ вѣдѣніи ландрата.

Высшее правительственное наблюденіе за этимъ новымъ окружнымъ управленіемъ, совершенно преобразовавшимъ полицейскую администрацію Пруссіи, министерство внутреннихъ дѣлъ ведетъ чрезъ посредство провинціальнаго управленія, имѣющаго также подвергнуться реформѣ. Именно оберъпрезиденту, стоящему во главѣ управленія каждой провинціи, ввѣрено ближайшее наблюденіе за всѣми окружными управленіями провинцій.

Для исполненія всѣхъ распоряженій этой административной полиціи и для непосредственной дѣятельности исполнительной полиціи, въ Пруссіи создались, по французскимъ образцамъ, органы исполнительной полиціи. Важнѣйшіе изъ нихъ, какъ ведущіе за остальными надзоръ — *полицейскіе инспекторы*, въ вѣдѣніи коихъ дѣйствуютъ полицейскіе коммиссары, сержанты и нисшіе полиціанты (Polizeidiener). Въ Берлинѣ 1848 г. образована полиція на военныхъ началахъ. Главное полицейское управленіе ввѣрено Polizei-Präsidium, которое даетъ инструкціи начальнику (Polizei-Oberst) всего полицейскаго персонала, раздѣляющагося на многія отдѣленія. Во главѣ каждаго отдѣленія стоитъ *Polizei-Hauptmann*, въ вѣдѣніи котораго нѣсколько лейтенантовъ Polizei-Lieutenants.

Полисмены набираются по преимуществу изъ отставныхъ солдатъ и и жандармовъ, носятъ форму и вооружены. По своимъ полицейскимъ пріемамъ, даже и въ Берлинѣ, они не успѣли достигнуть ни точности англійскихъ полисменовъ, ни ловкости парижской полиціи. Полицейской администраціи предоставлено пользоваться и расположенными въ мѣстности войсками. По французскимъ же началамъ устроена въ Пруссіи и жандармерія. Изъ Франціи же заимствована политическая полиція, система шпіонства и дозорства, развиваемая полицейскою администраціею Берлина. Полицейская администрація общая стоитъ правительству ежегодно болѣе 2-хъ милліоновъ талеровъ, и кромѣ того содержаніе жандармеріи болѣе милліона талеровъ. (*L. v. Rönne*, Das Staatsrecht der preussisch. Monarchie, 1 T. Лепц. 1869. 336 и сл. *Rönne u. Simon*, Polizeiwesen des preussischen Staates. *Th. Foerstemann*, Prinzipien des preussischen Polizeirechts. Берл. 1869).

§ 35.

Въ *Австріи,* стремившейся въ теченіи всего XIX ст. сплотить разнородныя свои части въ одно государственное цѣлое, переходившей отъ абсолютизма къ парламентаризму, и при постоянныхъ неудачахъ создать общее представительство, являющей теперь искусственное цѣлое, по отношенію къ полицейской администраціи представляется смѣшеніе французскихъ и прусскихъ началъ. Общими для всѣхъ австрійскихъ земель центральными министерствами являются министерства полиціи и торговли; для земель по сю сторону Летты государственное министерство вѣдаетъ и центральную администрацію просвѣщенія и духовныхъ дѣлъ. Для Венгріи, Кроаціи и Славоніи особыя канцеляріи съ значеніемъ министерствъ имѣютъ въ своихъ рукахъ центральную администрацію по полицейскимъ вопросамъ благосостоянія. Свое центральное полицейское управленіе Австрія проводитъ въ своихъ провинціяхъ посредствомъ различныхъ органовъ. Въ Венгріи окружныя управленія, совокупляющія административныя и судебныя дѣла, комитеты (comitatus), во главѣ которыхъ стоятъ утверждаемые королемъ Обергеспаны. При этомъ управленіи дѣйствуетъ въ опредѣленные сроки засѣдающее собраніе выборныхъ, конгрегація. Комитаты заключаютъ въ себѣ дистрикты и общины. Въ дистриктѣ полицейская должность штульрихтера, отправляющаго въ извѣстныхъ случаяхъ и судъ, съ участіемъ присяжныхъ. Подобное же дѣленіе на комитаты и въ Кроаціи и Славоніи, и въ челѣ мѣстнаго управленія, сносящагося съ центральнымъ, совѣтъ, подъ предсѣдательстомъ бана. Въ Трансильваніи (Siebenbürgen) имѣется губернаторъ. Подъ главнымъ вѣдѣніемъ губернатора въ той части Трансильваніи, которая населена Венграми, имѣются комитаты и Stühle, а дистрикты въ той части, которая населена Саксами. Въ земляхъ по сю сторону Летты стоятъ штатгальтеры и при нихъ совѣты; при штатгальтерѣ вицепрезидентъ. Рядомъ съ штатгальтерскимъ управленіемъ постояннымъ органомъ самоуправленія Landesausschuss. Съ 1865 г. эти земли раздѣляются на округи (Bezirke), въ коихъ главный органъ сосредоточиваетъ и судебную и полицейскую власть. Въ вѣдѣніи бецирковъ стоятъ городскія и сельскія общины, которымъ предоставлена (на подобіе Пруссіи), Gemeindeordnung 1865 года, полицейская администрація въ обширномъ смыслѣ и содержаніе своихъ полицейскихъ органовъ, кромѣ тѣхъ городовъ, въ которые правительство назначитъ собственныхъ органовъ. Правительствен-

ные полицейскіе органы, штатгальтеры и др. до сихъ поръ не могутъ согласить своего правительственнаго полицейскаго призыва съ самоуправленіемъ общинъ. Такой разладъ отчасти объясняется и смѣшеніемъ должностей административныхъ и судебныхъ въ рукахъ тѣхъ же органовъ. Нисшихъ полицейскихъ органовъ австрійское правительство стремилось создать по образцу французскихъ, на тѣхъ же началахъ устроили и жандармерію. Правительство, независимо отъ издержекъ общинъ, на полицейское управленіе издерживаетъ ежегодно до 3 милліоновъ флор. (*H. Hämmerle*, Handbuch über die Polizei-Gesetze u. Verordnungen. 1865—1869).

§ 36.

Останавливаясь ближе на разсмотрѣніи началъ, на которыхъ устроена администрація исполнительной полиціи, можно вывести, не смотря на многія различія, нѣкоторыя общія положенія, которыя необходимо подвергнуть критическому изученію. 1) Вездѣ признается необходимымъ имѣть отдѣльныхъ органовъ исполнительной полиціи. 2) Въ большинствѣ государствъ устроеніе ихъ, какъ наилучшее, признается при составѣ бюрократическомъ, при чемъ въ нѣкоторыхъ государствахъ допускается коллегіяльная примѣсь. 3) Назначеніе ихъ отъ правительства считается необходимостію только по отношенію къ большимъ центрамъ, и такое назначеніе, равно какъ и централизація по полицейскому управленію, основаніемъ своимъ имѣютъ не всѣ дѣла, ввѣряемыя полицейскимъ органамъ, но только такъ называемыя политическія дѣла 4) Вездѣ содержаніе органовъ исполнительной полиціи обходится крайне дорого и не достигаетъ возлагаемыхъ на полицію требованій.

I. Хотя органы исполнительной полиціи признаются повсюду необходимыми, но воззрѣнія законодателей о томъ, для какихъ именно дѣлъ они признаются необходимыми, какъ отдѣльные органы, весьма различны. Въ Германіи на нихъ возлгаются еще многія судебныя дѣла, во Франціи и Англіи отъ судебныхъ дѣлъ (разумѣя исполнительныхъ органовъ въ тѣсномъ смыслѣ) они прямо отстранены, но только оказываютъ содѣйствіе судебному персоналу. Съ другой стороны не всѣ дѣла полиціи въ обширномъ смыслѣ поручаются этимъ органамъ. Напротивъ многія отрасли полицейскаго управленія въ обширномъ смыслѣ по необходимости должны имѣть своихъ исполнительныхъ органовъ, а обыкновенными органами исполнительной полиціи пользуются въ такихъ же размѣрахъ,

какъ и судъ, т. е. въ нѣкоторыхъ случаяхъ могутъ получить отъ исполнительной полиціи содѣйствіе. Отсюда слѣдуетъ, что понятіе исполнительной полиціи въ практической жизни гораздо уже понятія исполненія полицейской дѣятельности нетолько цѣлаго государства, но и одного правительства. Въ чемъ же именно заключается необходимость органовъ исполнительной полиціи? Убѣждаясь изъ самыхъ данныхъ дѣйствительной жизни, что возложеніе на такихъ органовъ наблюденій за предупрежденіемъ политическихъ преступленій, своевременнаго открытія заговоровъ противъ правительства и т. п. въ чрезвычайно рѣдкихъ случаяхъ можетъ оказать пользу, всего чаще можетъ произвести замѣшательство въ администраціи; далѣе, что на такомъ же основаніи нельзя возлагать на этихъ органовъ обязанности предупреждать всякаго рода преступленія, такъ какъ опытъ показываетъ, что не дѣятельностію этихъ органовъ предупреждаются преступленія, а совершенно другими мѣрами государственной полицейской дѣятельности, хотя въ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ случаяхъ и эти органы, подобно частнымъ лицамъ, могутъ помѣшать совершенію преступленія; перебирая затѣмъ всѣ отдѣльныя обязанности, которыя въ различныхъ государствахъ возлагаются на этихъ органовъ, можно придти къ выводу, что только то, что составляетъ *скорое, точное и вѣрное исполненіе правилъ наружнаго порядка и благочинія въ отдѣльной мѣстности, можетъ быть поручаемо органамъ исполнительной полиціи*. Чѣмъ большими задачами будетъ задаваться исполнительная полицейская администрація, тѣмъ хуже должны дѣйствовать органы исполнительной полиціи. Съ одной стороны простота задачи, съ другой—навыкъ, умѣніе отнестись къ выполненію ея точно, составляютъ главнѣйшія условія хорошаго устроенія органовъ исполнительной полиціи. Въ большинствѣ государствъ причины неудовлетворительности этого учрежденія заключаются въ громадности возлагаемыхъ на полицію задачъ. Можетъ быть главнѣйшій секретъ относительно лучшаго устроенія лондонскихъ констеблей заключается въ меньшемъ возложеніи на этихъ органовъ политическихъ порученій и въ немногочисленности предметовъ, входящихъ въ ихъ инструкціи. Что обойтись безъ такихъ органовъ для охраненія наружнаго порядка и предупрежденія тѣмъ различныхъ несчастій въ значительныхъ центрахъ невозможно, не требуетъ особыхъ доказательствъ.

II. Бюрократическій составъ полицейскихъ учрежденій, какъ обезпечивающій возможность быстроты дѣйствія, составляющей душу испол-

нительной полиціи, и сохраненія тайны, обыкновенно разсматриваемой за необходимую принадлежность полицейскаго дѣла, можетъ оказать извѣстное удобство при томъ только условіи, если обязанности исполнительной полиціи ограничиваются наблюденіемъ за сохраненіемъ наружнаго порядка. Напротивъ опытъ показываетъ, что когда на исполнительную полицію возлагали многоразличныя обязанности, требовавшія познаній по всѣмъ отраслямъ государственной администраціи, и ввѣряли управленіе полицейскимъ дѣломъ въ большомъ центрѣ одному органу, который имѣлъ цѣлое бюро только подчиненныхъ ему чиновъ, то хотя полицейскія дѣла и могли отправляться съ чрезвычайною скоростію, но вмѣстѣ съ тѣмъ еще съ большею неудовлетворительностію. Напрасно высказывались желанія, чтобы для замѣщенія такой должности ставили опредѣленный ценсъ политическаго образованія: при разнообразіи обязанностей, возлагавшихся обыкновенно на высшаго полицейскаго органа, нѣтъ возможности найти человѣка, котораго образованіе могло бы совмѣстить такое множество спеціальныхъ и притомъ самыхъ разнородныхъ свѣдѣній. Напротивъ, если призывъ органовъ полиціи ограничить только исполнительною дѣятельностію, составляющею существо этихъ органовъ, освободить ихъ отъ дѣятельности распорядительной по множеству возлагаемыхъ на нихъ предметовъ, то можно достигнуть и надлежащей дѣятельности исполнительной полиціи и иначе устроить ея составъ. Какъ всѣ вѣтви полиціи въ обширномъ смыслѣ, проявляемой въ данной мѣстности, должны быть органически связаны, представлять одно административное цѣлое, то является необходимымъ: вопервыхъ, чтобы каждая отрасль была отправляема лицами компетентными, имѣющими средства и возможность доставить надлежащее удовлетвореніе ввѣряемому имъ полицейскому дѣлу; вовторыхъ, чтобы каждая, принимаемая такими отдѣльными органами мѣра находилась въ гармоніи со всѣми другими полицейскими мѣрами, принимаемыми другими административно-полицейскими органами; въ третьихъ, чтобы всѣ эти административно-полицейскія установленія стояли совершенно одинаково относительно обезпеченія того условія, что принятыя ими мѣры будутъ дѣйствительно выполнены. Первое условіе достигается тѣмъ положеніемъ, что община, городъ и вообще отдѣльная мѣстность распоряженія по каждой отдѣльной вѣтви полицейскаго управленія ввѣряетъ опредѣленному своему органу. Чѣмъ лучше сознаетъ община потребность такого вопроса, и чѣмъ болѣе имѣетъ для удовлетворенія его средствъ, тѣмъ основательнѣе и точнѣе

устроиваетъ и своихъ отдѣльныхъ органовъ. Опытъ показываетъ, что всѣ дѣла, важность и значеніе которыхъ не сознаются общиною, обыкновенно возлагаются на исполнительную полицію, дабы отправлялись хоть какъ нибудь, если община совсѣмъ не берется за такое дѣло. Напротивъ, какъ только сознается общиною необходимость доставить такой потребности удовлетвореніе, это дѣло отбирается отъ исполнительной полиціи и поручается отдѣльному органу. Такъ напр. вопросы и задачи медицинской полиціи, строительной полиціи, призрѣнія бѣдныхъ, народнаго продовольствія, администраціи школъ, торговаго дѣла и пр. пр., все это отдѣльные вопросы, требующіе спеціальныхъ свѣдѣній и конечно особенныхъ органовъ. Если этого община не сознаетъ, подобныя дѣла возлагаются на исполнительную полицію, къ крайнему ея отягощенію и къ обреченію самыхъ дѣлъ на формальное только ихъ исполненіе. Далѣе, для обезпеченія втораго условія, чтобы всѣ распоряженія по полицейскимъ вопросамъ, дѣлаемыя такими отдѣльными органами, сохранили справедливо требуемое для нихъ единство, необходимо, чтобы эти отдѣльные органы могли дѣйствовать совокупно. Средство для этого, обыкновенно предлагаемое въ совокупленіи ихъ въ одну общую коллегію, мало достигаетъ цѣли и грозитъ обратить ихъ въ тѣ коллегіи XVIII ст., которыя отличались неподвижностію, формализмомъ и непрактичностію. Напротивъ, надлежащее средство для этого можетъ быть найдено въ повременномъ, періодическомъ соединеніи ихъ въ общія засѣданія. Такіе періодическіе съѣзды этихъ органовъ, подъ предсѣдательствомъ выборнаго представителя общины, бургомистра или городскаго головы, могутъ вполнѣ обезпечить надлежащее отправленіе всего полицейскаго дѣла общины. Въ такомъ собраніи будутъ дѣйствовать спеціалисты дѣла, всегда вооруженные точными данными и представляющіе для разрѣшенія вопросы не идеальные, но вызывающіеся дѣйствительными потребностями, самою жизнію. Чтобы достигнуть третьяго условія, т. е. чтобы принимаемыя этими органами мѣры были дѣйствительно выполняемы, необходимо, чтобы въ такихъ, періодически собираемыхъ коллегіяхъ участвовалъ и главный органъ исполнительной полиціи общины. Таковой стоитъ совершенно одинаково ко всѣмъ спеціальнымъ отраслямъ полицейскаго дѣла: ему не должна принадлежать распорядительная дѣятельность, но только исполнительная и только по отношенію къ тѣмъ случаямъ, когда такіе спеціальные органы безъ помощи исполнительной полиціи обойтись не могутъ. При такомъ условіи, единоличный и бюрокра-

тическій составъ органовъ исполнительной полиціи не будетъ представлять затрудненій. Здѣсь исполнительной полиціи не придется дѣлать административныхъ распоряженій, почерпаемыхъ исключительно изъ вдохновенія, но только въ точности исполнять предписанія, дѣлаемыя свѣдущими и компетентными полицейскими органами. Но такое положеніе можетъ явиться только при надлежащемъ развитіи общины, имѣющей возможность приняться за точную полицейскую работу, при достаткѣ какъ денежныхъ средствъ, такъ и политическаго образованія гражданъ. Безъ этихъ условій на исполнительную полицію все будетъ возлагаться и администрація по многимъ полицейскимъ вопросамъ.

III. Откуда получить органовъ исполнительной полиціи? Должны-ли они являться по назначенію отъ правительства, или по назначенію самого общиннаго управленія, или наконецъ по выбору отъ гражданъ? Примѣръ европейскихъ государствъ, кромѣ Англіи, показываетъ, что правительства находятъ необходимымъ назначать начальниковъ исполнительной полиціи въ большіе центры отъ себя, предоставляя назначеніе такихъ органовъ въ небольшихъ общинахъ самому общинному управленію. Такъ какъ дѣятельность исполнительной полиціи и въ небольшихъ центрахъ представляетъ такую же важность, такое же назначеніе для обезпеченія интересовъ населенія, а правительство въ такія мѣста не находитъ необходимымъ назначать полицейскихъ органовъ отъ себя, то очевидно, что назначеніе полицейскихъ органовъ со стороны правительства въ большіе центры вызывается не ожиданіемъ, что дѣла исполнительной полиціи будутъ отправляемы удовлетворительнѣе, но стремленіемъ обезпечить тѣмъ свои правительственные интересы. Назначеніе такихъ правительственныхъ полицейскихъ органовъ и стремленіе связать всѣхъ такихъ органовъ съ центральнымъ полицейскимъ органомъ вызывается по преимуществу особою функціею, поручаемою органамъ исполнительной полиціи, именно функціею политической полиціи (haute police). Эта функція заключаетъ въ себѣ постоянное наблюденіе за всѣми опасностями, могущими грозить правительству—заговорами, возмущеніями и т. п. Наблюденіе за сохраненіемъ интересовъ правительства, которые должны совпадать съ интересами цѣлаго государства, — не по силамъ исполнительной полиціи и можетъ отвлечь ее отъ выполненія обязанностей, составляющихъ ея существо, какъ полиціи исполнительной. Опытъ дѣйствительной жизни представляетъ наилучшія къ тому доказательства. Исторія французской haute police можетъ дать точнѣйшія свидѣтельства

о безсиліи исполнительной полиціи выполнить такую функцію. Напротивъ исторія Англіи, не возлагающей на свою исполнительную полицію такой задачи, представляетъ поучительнѣйшія доказательства, что борьба съ опасностями, могущими грозить правительству и признаваемыми тамъ за опасности цѣлому государству, общему миру, достигается мировыми судьями, безъ системы шпіонства и тайныхъ наблюденій, гораздо удовлетворительнѣе, чѣмъ во Франціи. Чѣмъ болѣе увеличивается въ странѣ общее довѣріе, какъ народа, такъ и правительства къ суду, тѣмъ менѣе является надобности къ возложенію на органовъ исполнительной полиціи функціи haute police. Съ другой стороны связь органовъ исполнительной полиціи одного города съ такими же органами другаго города и съ центральнымъ правительствомъ одинаково возможна, кѣмъ бы такіе органы ни назначались, правительствомъ, или общиннымъ управленіемъ, ибо само общинное управленіе должно находиться въ такой же государственной связи съ центральнымъ правительствомъ. Такимъ образомъ, если поставить дѣла исполнительной полиціи въ предѣлы, опредѣляемые самымъ существомъ ея обязанностей, то вопросъ о томъ, кому назначать этихъ органовъ, правительству или общинному управленію, дѣлается безразличнымъ. Послѣдствія будутъ одинаковы, если органъ исполнительной полиціи будетъ назначенъ общиннымъ управленіемъ и будетъ дѣйствовать для выполненія законовъ и существующихъ постановленій, или будетъ назначенъ отъ правительства, но обязанъ будетъ выполнять тѣ распоряженія, кои будутъ даваемы разсмотрѣнною выше совокупностію полицейско-административныхъ органовъ общины. Что касается вопроса, нельзя ли такого органа исполнительной полиціи и подчиненныхъ ему чиновъ избирать изъ мѣстныхъ обывателей, возлагая на нихъ эту службу въ видѣ повинности, то на этотъ вопросъ надобно отвѣчать отрицательно. Еслибы и предположить значительное образованіе обитателей общины, то и тутъ выполнять такія должности въ видѣ повинности оказалось бы крайне трудно. Общинѣ гораздо выгоднѣе заплатить извѣстный сборъ и получить подготовленныхъ и способныхъ для дѣла исполнительной полиціи органовъ.

IV. Повсюду издержки на содержаніе органовъ исполнительной полиціи представляются весьма значительными. Хотя часть такихъ издержекъ правительства обыкновенно берутъ на себя, но и возлагаемыя ими на общины обязательные расходы по содержанію исполнительной полиціи кажутся для общинъ крайне обременительными. Вмѣстѣ съ тѣмъ слы-

шатся обыкновеныя жалобы на исполнительную полицію. Не смотря на громадныя издержки, возлагаемыя на нее надежды не достигаются, а принимаемыя ею средства дѣятельности крайне невыгодны для свободы обывателей и мѣшаютъ человѣческому развитію. Правительства съ своей стороны, для того, чтобы удовлетворить общественнымъ жалобамъ и сдѣлать полицію болѣе соотвѣтствующею возлагаемымъ на нее надеждамъ, предписываютъ все увеличивать количество полицейскаго персонала и улучшать содержаніе полицейскихъ органовъ, дабы имѣть лучшихъ и способнѣйшихъ дѣятелей, а тѣмъ еще болѣе возвышаютъ количество расходовъ на содержаніе полиціи.

Такое, дѣйствительно кажущееся ненормальнымъ положеніе имѣетъ свои причины, а также и средства для исправленія. Прежде всего жалобы общинъ на крайне обширный составъ полицейскихъ органовъ — односторонни. Этотъ составъ дѣйствительно обширенъ и можетъ быть сокращаемъ, если община будетъ расширять собственную свою полицейскую дѣятельность въ обширномъ смыслѣ, а къ такой дѣятельности общины приступаютъ весьма нерѣшительно. Такъ, напримѣръ, чѣмъ болѣе увеличивается нищихъ-промышленниковъ, различныхъ представителей класса мошенниковъ и вообще людей, грозящихъ безопасности обывателей, тѣмъ болѣе нужно дѣятельныхъ органовъ исполнительной полиціи для надзора за этимъ родомъ людей и для борьбы съ нимъ. Но этотъ классъ людей порождается и усиливается въ общинѣ отъ опредѣленныхъ условій. Если община остается равнодушною къ изслѣдованію и измѣненію этихъ условій, то необходимо будетъ все увеличивать какъ число органовъ исполнительной полиціи, такъ и количество расходовъ, на полицію. Общины сѣтуютъ на такое увеличеніе своихъ расходовъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ не предпринимаютъ ничего, или покрайней мѣрѣ весьма мало, для измѣненія тѣхъ условій, отъ коихъ порождаются такія опасности. Такъ много ли дѣлается общинами относительно предупрежденія нищеты и призрѣнія бѣдныхъ, обезпеченія нравственнаго образованія небогатаго класса и т. п? *Количество дѣлаемаго общиною для обезпеченія условій полицейскихъ въ обширномъ смыслѣ всегда будетъ обратнопропорціонально къ количеству органовъ исполнительной полиціи*, т. е. чѣмъ шире будетъ полицейская дѣятельность въ обширномъ смыслѣ каждой общины, тѣмъ менѣе будетъ нужно имѣть органовъ исполнительной полиціи, и наоборотъ: чѣмъ менѣе будутъ обезпечены общія полицейскія условія въ общинѣ, тѣмъ болѣе нужно имѣть органовъ исполнительной полиціи, тѣмъ обремени-

тельнѣе будетъ, какъ въ общинномъ, такъ и государственномъ бюджетѣ статья расхода на содержаніе исполнительной полиціи. Нетолько указанный примѣръ служитъ поясненіемъ этого начала, но рѣшительно всѣ вопросы полицейской дѣятельности въ обширномъ смыслѣ, при ихъ полномъ и надлежащемъ анализѣ, приведутъ къ подтвержденію этого положенія. Если бы можно было вполнѣ обезпечить всѣ условія безопасности и благосостоянія, то тогда можно было бы обойтись вовсе безъ исполнительной полиціи. Отсюда ясно, что *сокращеніе органовъ исполнительной полиціи зависитъ отъ улучшенія условій безопасности и благосостоянія*. Но какъ улучшать условія безопасности и благосостоянія нельзя такъ скоро и легко, то и получается такое явленіе: для обезпеченія безопасности правительство требуетъ увеличенія органовъ исполнительной полиціи. Но изъ сказаннаго видно, что подобное увеличеніе не есть разрѣшеніе задачи, что инстинктивно сознается и обществомъ, жалующимся на такое увеличеніе и на сопряженное съ этимъ умноженіе расходовъ. Надлежащее разрѣшеніе задачи будетъ совершенно обратное: *надобно итти все къ улучшенію условій безопасности и благостоянія, и къ соотвѣтственному съ такимъ постепеннымъ улучшеніемъ уменьшенію органовъ исполнительной полиціи и сокращенію назначаемыхъ на содержаніе ея расходовъ*.

Въ органической связи съ этимъ стоитъ и вопросъ о неудобствѣ для свободы гражданъ имѣющихся въ рукахъ исполнительной полиціи средствъ дѣятельности. Если и выдѣлить совершенно изъ функціи исполнительной полиціи такъ называемую политическую полицію (haute police), предоставивъ ее вполнѣ судебнымъ органамъ, то въ характерѣ исполнительной полиціи, какъ бы хорошо и отвѣтственно она ни была устроена, будетъ существеннымъ условіемъ *надзоръ и принужденіе*. Для того, чтобы исполнительная полиція могла выполнять возлагаемыя на нее обязанности, ее снабжаютъ слѣдующими правами: 1) личнаго задержанія, ареста, для представленія суду; 2) производства домовыхъ обысковъ; 3) ареста имуществъ; 4) вскрытія бумагъ, документовъ и вообще писемъ; и 5) дѣйствія силою оружія. Всѣ эти полномочія, хотя по различнымъ законодательствамъ обставлены различно, съ большею или меньшею отвѣтственностію для прибѣгающихъ къ нимъ полицейскихъ органовъ, но вездѣ такія полномочія полиціи даются, и конечно, при легко встрѣчающихся недоразумѣніяхъ, могутъ грозить опасностію правамъ и слѣдовательно свободѣ частныхъ лицъ. Но нельзя оспаривать, что безъ предо-

ставленія такихъ средствъ дѣятельность исполнительной полиціи была бы безполезна. Такъ право *личнаго задержанія*, ареста, лишенія важнѣйшаго человѣческаго блага—свободы, хотя предоставляется главнымъ образомъ суду, но въ извѣстныхъ случаяхъ необходимо предоставить и полиціи, дабы обезпечить самую возможность судебнаго разсмотрѣнія. По примѣру англійскаго Habeas-corpus-acte законодательства стремятся ограничить это право полиціи возлагаемою на нее обязанностію заарестованнаго немедленно представить въ судъ. Самый арестъ полиціею производится по двоякому поводу: или по причинѣ совершенія лицомъ преступленія, для представленія его судебнымъ органамъ, или по подозрѣнію въ приготовленіи къ какому либо преступленію, грозящему общественной безопасности. Заарестованіе полиціею лицъ по первому поводу, представляя нѣкоторыя различія въ подробностяхъ, одинаково по его существу во всѣхъ государствахъ. Существенныя различія по отношенію къ таковому заарестованію зависятъ отъ степени точности опредѣленій судебныхъ уставовъ, при совершеніи какихъ преступленій виновный долженъ быть подвергнутъ личному задержанію, и по какимъ преступленіямъ и проступкамъ полиція не должна подвергать заарестованію, но довольствоваться указанными въ законѣ способами уничтоженія возможности для обвиняемаго уклоняться отъ слѣдствія и суда. Рядомъ съ этимъ, различіе зависитъ и отъ того, совершенно ли выдѣлены отъ исполнительной полиціи функціи судебныя, или ей предоставлено судить полицейскіе проступки и подвергать виновныхъ взысканію. Что касается заарестованія по второму поводу, именно по подозрѣнію въ приготовленіи какого либо преступленія, грозящаго общественной безопасности, то тутъ различія въ устроеніи исполнительной полиціи представляются весьма существенными. Англія обходится безъ организаціи тайной полиціи и нашла возможность предоставить своей исполнительной полиціи заарестованіе лицъ по поводу подозрѣнія ихъ въ преступленіи, грозящемъ общественной безопасности, совершенно на тѣхъ же началахъ, какъ и заарестованіе по первому поводу, т. е. съ непремѣнною обязанностію представить дѣло судебному разсмотрѣнію. Другія государства находятъ необходимымъ, по примѣру Франціи, устраивать при полицейскомъ управленіи большихъ центровъ *сыскную полицію*, которая бы могла посредствомъ сыщиковъ разузнавать грозящія общественной безопасности преступленія и содѣйствовать органамъ исполнительной полиціи въ предупрежденіи и пресѣченіи преступленій. Самый способъ устроенія такой полиціи и различіе

полномочій, которыя правительство предоставитъ полицейскимъ органамъ относительно права заарестованія подозрѣваемыхъ, заключенія ихъ или высылки изъ мѣстожительства, безъ судебнаго разсмотрѣнія ихъ проступка или преступленія, можетъ дать весьма различныя послѣдствія относительно условій безопасности и благосостоянія.

Право, предоставляемое полиціи, *производить домовые обыски, выемки и пр.*, хотя является вездѣ въ болѣе ограниченномъ размѣрѣ, сравнительно съ правомъ заарестованія, однако вездѣ признается. Именно, независимо отъ производства полиціею домоваго обыска вслѣдствіе формальнаго предписанія о томъ суда, и не говоря о правѣ полиціи вторгнуться въ частный домъ для оказанія спасенія и помощи въ минуты общественныхъ несчастій, напр. пожара, наводненія и пр. полиціи предоставляется и должно быть предоставляемо право вторженія въ частное жилище въ двухъ случаяхъ: во первыхъ, если въ оное скроется преслѣдуемый полиціею преступникъ, и во вторыхъ, если въ частномъ жилищѣ совершается преступленіе, предупредить которое или помѣшать можетъ полиція. Для оспариванія такого права полиціи, точно также какъ и всякаго частнаго лица, вторгнуться въ этихъ случаяхъ въ частное жилище нельзя найти сколько нибудь убѣдительныхъ доводовъ. Кромѣ этихъ двухъ случаевъ полиція не должна проникать въ частное жилище безъ предписанія о томъ суда, который можетъ предписать сдѣлать обыскъ для выемки поличнаго, доказательствъ преступленія и т. п. Понятно, что во всѣхъ случаяхъ вторженія въ частное жилище роль полиціи должна ограничиваться цѣлію дѣлаемаго ею вторженія, т. е. заарестовать скрывшагося преступника, отобрать вещи или бумаги, служащія уликою его преступленія и пр. Всякое распоряженіе полиціи, относящееся къ обстоятельствамъ, постороннимъ тому дѣлу, которое привлекло ее въ частное жилище, должно быть признаваемо незаконнымъ и допускать право иска. Такое право полиціи вторженія въ частное жилище по нѣкоторымъ законодательствамъ значительно расширяется вслѣдствіе предоставленія полиціи судебной функціи и возложенія на нее такъ называемой политической полиціи. Англійская практика и право ограничиваютъ указанными двумя случаями юридическую возможность для констебля вторгаться въ частное жилище, почему гражданинъ Англіи сознательно можетъ сказать my house is my castle. Значеніе такихъ ограниченій обезпечивается дѣйствительно существующимъ правомъ иска противъ констебля, нарушившаго безъ предписанія суда неприкосновенность частнаго жилища. Со

всѣмъ другое во Франціи. Хотя закономъ 1791 г. и была торжественно возвѣщена неприкосновенность частнаго жилища, подтвержденная и конституціею 1799 г. (§ 76: «La maison de toute personne habitant le territoire français est un asile inviolable. Pendant la nuit, nul n'a le droit d'y entrer que dans le cas d'incendie, d'inondation, ou de réclamation faite de l'intérieur de la maison. Pendant le jour on peut y entrer pour un objet spécial déterminé, ou, par une loi, ou par ordre émané d'une autorité publique), и повидимому она обезпечена уголовнымъ закономъ, воспрещающимъ подъ угрозою штрафа, отъ 16—500 фр. и тюремнаго заключенія отъ 6 дней до 1 года, каждому органу, явившемуся самовольно въ частное жилище (Code pénal art. 184), но практика показываетъ, что при постоянномъ возрастаніи административнаго произвола во Франціи эти статьи обезпечиваютъ только полицію, а не гражданъ. Начала Франціи послужили въ этомъ отношеніи примѣромъ для Германіи.

Право арестовать имущество частнаго лица должно быть предоставляемо полиціи при совершеніи какого либо преступленія, полиціею открываемаго, или при требованіяхъ на то со стороны медико-полицейскаго управленія, при необходимости задержать наприм. испорченные припасы продовольствія, или зачумленный товаръ и т. п. Всякое заарестованіе со стороны полиціи имущества лица можетъ ему причинить вещественный убытокъ, вознаградимый, если частному лицу будетъ предоставлено право иска противъ полиціи, неправильно и безъ судебнаго полномочія заарестовавшей его имущество.

Право *вскрытія бумагъ и документовъ, а особенно писемъ* собственно не должно быть предоставляемо исполнительной полиціи, ибо заключаетъ въ себѣ чрезвычайно много опаснаго для благосостоянія гражданъ, а должно быть предоставляемо только суду. (*Cabinet noir*, причинившій столько вреда Франціи) Но тамъ, гдѣ на полицію возлагается участіе въ судебной дѣятельности и отправленіе политической полиціи, ей предоставляется и это право. Наполеонъ I, развивавшій до нельзя всѣ полицейскія средства призналъ, какъ свидѣтельствуетъ *Тьеръ* (въ своей Histoire de l'Empire), это средство невыгоднымъ, «la violation du secret des lettres est inutile et dangereuse», хотя французская полиція и послѣ не брезгала этимъ средствомъ. Англійское и бельгійское права нашли возможнымъ обходиться безъ этого средства. Прусскій законъ 12 февраля 1850 г. дозволяетъ вскрытіе писемъ только по опредѣленію суда, съ исключеніями для военнаго времени. (См. § 333).

Наконецъ полиціи предоставляется право *дѣйствовать силою оружія* въ тѣхъ случаяхъ, когда иначе она не въ состояніи спасти общественное благо или жизнь частнаго лица, подвергшагося самовольному нападенію со стороны другихъ. Потому самое право, предоставляемое полиціи дѣйствовать силою оружія, имѣетъ два вида: право требовать себѣ на помощь вооруженную военную силу и право каждаго органа исполнительной полиціи употребить въ дѣйствіе оружіе, которое онъ обязанъ всегда имѣть при себѣ. Правомъ перваго вида полицейскій органъ обязанъ, согласно своей инструкціи, воспользоваться всякій разъ, когда при возмущеніи или просто при большомъ стеченіи народа обыкновенныя полицейскія средства, предпринимаемыя для того, чтобы толпа разошлась или прекратила насиліе, не дѣйствуютъ. Вторымъ видомъ такого права полицейскій органъ можетъ воспользоваться только въ случаяхъ крайней необходимости, а именно: если самъ будетъ приведенъ нападеніемъ со стороны злоумышленныхъ людей въ состояніе необходимой обороны, и во вторыхъ, если иначе не можетъ спасти жизни другаго гражданина отъ такого нападенія. Такіе случаи, въ которыхъ полицейскому органу дозволяется дѣйствовать силою оружія, какъ справедливо замѣчаетъ *Л. Штейнъ*, (Verwaltungslehre, IV, 71) должны быть точно опредѣлены въ положительномъ законѣ, а не въ административномъ распоряженіи. Превышеніе полицейскимъ органомъ въ этомъ отношеніи власти, т. е. употребленіе оружія въ случаяхъ, которые не опредѣлены закономъ, должно возбуждать отвѣтственность такого полицейскаго органа предъ уголовнымъ судомъ.

Разсмотрѣніе такихъ средствъ дѣятельности, предоставляемыхъ исполнительной полиціи, приводитъ къ заключенію, что пользованіе такими громадными правами должно быть весьма осмотрительно, ибо иначе легко можетъ пострадать свобода гражданъ. Слѣдовательно постоянное увеличеніе числа полицейскихъ органовъ, изъ коихъ всѣ они по необходимости снабжаются этими правами, можетъ и съ этой стороны доказать невыгоду такихъ стремленій. Множества способныхъ людей, получающихъ такія важныя полномочія, всегда найти трудно. Напротивъ, если количество полицейскихъ органовъ, на основаніи вышеприведенныхъ основаній, будетъ постепенно сокращаемо, то явится и бо́льшее обезпеченіе относительно того, что громадныя средства дѣятельности, предоставляемыя органамъ исполнительной полиціи, не будутъ опасны для свободы гражданъ. (См. *Rob.* v. *Mohl*, Polizeiwissenschaft, II, Тюб. 1866,

стр. 567 — 606. *Lor. Stein*, Verwaltungslehre, IV, Das Polizeirecht, Штуттг., 1867).

§ 37.

Ученая разработка полицейскихъ вопросовъ въ западно-европейской литературѣ XIX ст. получила возможность встать гораздо самостоятельнѣе сравнительно съ прежнимъ, вслѣдствіе: 1) успѣховъ, которые дѣлаетъ съ конца XVIII ст. философія права, яснѣе показавшая существо правъ, принадлежащихъ человѣку въ государствѣ и отношеніе правительства къ народу; 2) создавшейся новой науки—политической экономіи, стремящейся въ видѣ систематическаго цѣлаго разъяснить экономическіе законы, управляющіе общественною жизнію, и 3) соціологіи, разработкѣ которой и уясненію соціальныхъ законовъ много содѣйствуютъ какъ теоріи соціалистическія и коммунистическія, такъ и историческая школа науки права, двинувшая изученіе общественной физіологіи.

Философія права и государства, поставленная въ концѣ XVIII ст. въ Германіи знаменитымъ кенисгбергскимъ профессоромъ *Кантомъ*, рядомъ съ распространявшимся ученіемъ *Монтескье и Бентама*, преобразовали воззрѣнія людей на человѣка и государство и сильно двинули науку вообще въ XIX столѣтіи. Великія идеи французской революціи, поставившія начало равенства между людьми, живущими въ государствѣ, нашли и великаго систематизатора въ Кантѣ, внесшемъ эти идеи въ философію права и государства, какъ жизненную истину и логическую необдимость. Вычерпавъ все свѣжее и новое, представлявшееся у Монтескье, Руссо и энциклопедистовъ, знаменитый мыслитель провѣрилъ эти начала съ самою жизнію, начинавшею бить совершенно новымъ ключемъ, и вылилъ свои воззрѣнія въ томъ законченномъ цѣломъ научномъ, которое нетолько сдѣлалось доступнымъ для изученія новыхъ, разрѣшавшихся уже жизненныхъ вопросовъ, но и ставило въ свою очередь новые вопросы, вызывало новыя идеи и работы. Разъяснивъ понятіе права отношеніемъ свободы отдѣльнаго лица къ общей свободѣ всѣхъ, составляющихъ единеніе въ государствѣ, и разумѣя подъ правомъ поставленіе такихъ условій, при которыхъ воля и произволъ одного могутъ быть въ гармоніи съ волею и произволомъ другихъ посредствомъ общаго и обязательнаго для всѣхъ закона, Кантъ разъясняетъ понятіе государства, существующаго на началахъ права (Rechtsstaat). Существенные его признаки составляютъ: 1) свобода каждаго члена государства, какъ человѣ-

ка; 2) равенство со всѣми другими, какъ подданнаго; 3) самостоятельность, какъ гражданина. Отсюда выводъ, дѣлаемый Кантомъ, легшій въ основаніе науки полиціи: необходимость совершенно равныхъ и одинаковыхъ условій для возможности дѣйствовать въ государствѣ сообразно съ способностями и знаніями и идти впередъ, къ усовершенствованію. Развивая это положеніе, Кантъ указываетъ на необходимость разрушенія существовавшихъ тогда въ государствѣ препятствій, и прежде всего сословныхъ привилегій. Средство для достиженія дѣйствительныхъ государственныхъ началъ Кантъ видитъ въ народномъ представительствѣ (*Jv. W. Schubert*, Kant's sämmtliche Werke, 1842. XII т.).

Положенія Канта развиваются и разъясняются множествомъ его послѣдователей, проводящихъ новыя начала, поднятыя французскою революціею, въ сознаніе общества. Но рядомъ съ этимъ является совершенно иная, также критическая теорія знаменитаго *Бентама*, имѣвшаго въ виду подвергнуть критикѣ тѣ начала, которыя поставились во французской декларации правъ человѣка и легли въ основаніе германской философіи о государствѣ. Бентамъ былъ убѣжденъ въ необходимости передѣлки воззрѣнія о правахъ человѣка, пущенныхъ въ ходъ новымъ законодателемъ и принятыхъ мыслителями въ основаніе ихъ теорій о государствѣ. Основаніемъ для этого нужно представить положеніе, чѣмъ обязанъ руководствоваться законодатель въ своихъ опредѣленіяхъ, вторгающихся въ жизнь общества и отдѣльныхъ людей. Это начало стремится разъяснить Бентамъ сперва во «Введеніи въ основанія нравственности и законодательства», а потомъ въ «Деонтологіи», чѣмъ создаетъ далнѣйшее развитіе началъ Бакона, философіи права, основанной на опытѣ. Такое существенное положеніе, которымъ долженъ руководиться законодатель и которое единственно можетъ объяснить всѣ отношенія человѣка въ государствѣ, есть *начало пользы* или *возможно полнѣйшее счастіе возможно большаго числа людей.* Только это начало и можетъ указать, что подлежитъ опредѣленію положительнаго закона и что можетъ быть предоставлено вполнѣ выбору и опредѣлимости самого частнаго лица, до какихъ предѣловъ должна продолжаться регламентація закона. Главнѣйшія положенія его трактата о гражданскомъ кодексѣ, гдѣ онъ разматриваетъ предѣлы вторженія законодателя въ имущественныя, экономическія отношенія гражданъ, касаются всѣхъ существенныхъ вопросовъ науки полиціи. (Перечисленіе сочиненій Бентама, и изданій ихъ, равно изданій избранныхъ мѣстъ изъ сочиненій Бентама,

сдѣланныхъ на французскомъ языкѣ Дюмономъ см. въ соч. *Rob. v. Mohl,* Die Geschichte u. Literatur der Staatswissenschaften, III т. Эрлангенъ, 1859 стр. 595 и слѣд. Прекрасное изданіе на русскомъ языкѣ предпринято *гг. Пыпинымъ* и *Невѣдомскимъ*, «избранныя сочиненія Іеремеи Бентама», т. I, спб. 1867 г., въ коемъ помѣщено: Введеніе въ основанія нравственности и законодательства, основныя начала гражданскаго кодекса и основныя начала уголовнаго кодекса).

Въ Германіи, по слѣдамъ Канта идетъ множество мыслителей, стремящихся развить далѣе его положеніе о человѣкѣ въ государствѣ. Идеалисты, подобные *Фихте* (Joh. Gottlieb Fichte), признающіе только то правомъ, что признается самимъ разумомъ за право (Alles Recht ist reines Vernunftsrecht), единственно цѣлію государства считаютъ обезпеченіе и развитіе свободы. Подобно Канту, Фихте видитъ въ привилегированныхъ классахъ, аристократіи и духовенствѣ, противорѣчіе существу государства. Разъясняя самое государство понятіемъ договора и общую волю всѣхъ, выражающуюся въ положительномъ законѣ, продуктомъ этого договора, *Фихте* (Grundlage des Naturrechts nach Principien der Wissenschaftslehre), училъ, что цѣль такого договорнаго государственнаго единенія есть всеобщая безопасность. Достигнуть таковой можно только посредствомъ обезпеченія права, почему его государство, также какъ и у Канта, есть Rechtsstaat. Проектируемое имъ, для обезпеченія надлежащей правительственной дѣятельности, учрежденіе надзора эфоровъ (эфоратъ), не смотря на крайнія неудобства и неточность его предложенія, поставило вопросъ о способахъ возбужденія отвѣтственности администраціи. Далѣе Фихте перешелъ въ своемъ сочиненіи «Der geschlossene Handelsstaat» къ началамъ соціалистовъ, ибо находитъ возможнымъ устроить государство такимъ образомъ, чтобы правительственная власть раздѣляла надлежащимъ образомъ всѣ занятія, сообразно съ способностями каждаго и взяла на себя всѣ заботы относительно равномѣрнаго пользованія матеріальными благами. Отъ идеальнаго ученія о государствѣ, основанномъ на правѣ,—натуральный переходъ къ соціализму. Эту идею Фихте стремился развить полнѣе въ своей Sytsemder Rechtslehre, 1812 г. Здѣсь главныя основы той теоріи о правѣ на трудъ, о правѣ на существованіе, которую широко стремились развернуть во Франціи въ 1848 г. Но рядомъ съ такою заботою государства объ экономическихъ условіяхъ страны, Фихте возлагаетъ на него и заботы объ условіяхъ нравственныхъ. Государство должно воспитать своихъ гражданъ для достиженія

ими нравственной свободы. Только тогда государство осуществитъ идею права (rechtmässig), если будетъ служить важнѣйшей своей цѣли, и тѣмъ достигнетъ осуществленія Образа Божія.

Не упоминая сочиненій, стремившихся разбить теорію о государствѣ, основанную на договорѣ и на началѣ права, посредствомъ разъясненія религіозныхъ основаній каждаго общества, тѣмъ болѣе государства (Де-Метръ, Галлеръ, Адамъ Мюллеръ и др.), равно стремленій объяснить теорію государства анализомъ государственныхъ формъ (Б. Констанъ, Карлъ Роттекъ, Карлъ Велькеръ) замѣтимъ, что послѣ Канта и Бентама философію вопросовъ о государствѣ и его отношеніи къ человѣку сильно двинули ученія *Шеллинга* и *Гегеля*.

Значеніе того и другого можно поставить рядомъ съ значеніемъ Бентама въ томъ смыслѣ, что ихъ ученіе представляетъ какъ бы оппозицію тѣмъ основамъ философіи естественнаго права, которыя развивались въ ученіи Канта и его послѣдователей и являлись въ извѣстной степени отраженіемъ началъ революціи 1789 г. Шеллингъ, мало касавшійся прямо теоріи государства, поставилъ однако положеніе, расходившееся съ ученіемъ Канта и его послѣдователей относительно общей воли гражданъ, создающей государство. Шеллингу государство представлялось не простымъ продуктомъ человѣческой воли, но произведеніемъ божескихъ и человѣческихъ началъ въ ихъ цѣлой исторической совокупности. Шеллингъ не соглашался съ тѣмъ, что государство можно разсматривать, какъ средство для обезпеченія тѣхъ или другихъ человѣческихъ цѣлей. Онъ училъ напротивъ, что государство есть гармонія необходимости и свободы, тогда достигающая полнаго осуществленія, когда отдѣльное, личное, и всеобщее, правительственное не будутъ стоять въ противорѣчіи, и все, что считается необходимымъ, будетъ признаваемо вмѣстѣ съ тѣмъ и свободнымъ, и что есть свободнаго будетъ признаваемо за необходимое. Разъясненіе понятія государства, по мнѣнію Шеллинга, можетъ дать только всемірная исторія. Идея мировой души (Weltseele), отчасти заимствованная у Платона, которую въ своей пантеистической философіи стремится разъяснить Шеллингъ, является у него и средствомъ для разъясненія отношеній отдѣльнаго лица къ государству.

Но несравненно большее значеніе для разъясненія государства имѣла философія величайшаго изъ мыслителей первой половины, XIX ст. *Гегеля*. Признавая міръ процессомъ идеи, Гегель анализъ этой идеи предполагалъ представить въ трехъ частяхъ: анализъ идеи въ самомъ ея су-

ществѣ (логика), анализъ идеи, проявляющейся въ мірѣ (философія природы), анализъ идеи, возвращающейся изъ внѣшняго міра къ ея абсолюту (философія духа). Въ философіи духа касается Гегель вопроса государства. Наблюдая постепенность въ освобожденіи духа отъ внѣшней природы и въ возвращеніи къ своему существу, Гегель доходитъ до различія двухъ сторонъ въ человѣческомъ духѣ — теоретической и практической. Теоретическая сторона является въ его стремленіи воспринять внѣшній міръ; практическая же сторона духа проявляется въ его стремленіи обнаружить себя во внѣшнемъ мірѣ, посредствомъ проявленія воли. Эта практическая сторона человѣческаго духа называется у Гегеля объективнымъ духомъ. Человѣкъ стремится дать себѣ дѣйствительное существованіе во внѣшнемъ мірѣ и дѣлаетъ это, становясь въ непосредственное отношеніе къ вещамъ физическаго міра, дѣлая ихъ своею собственностію и вступая посредствомъ собственности въ отношенія къ другимъ лицамъ. Подвергая анализу способъ развитія воли при ея столкновеніяхъ съ волею другихъ, Гегель разъясняетъ существо сферы нравственности. Онъ слѣдитъ развитіе идеи добра или нравственности въ семьѣ, гражданскомъ обществѣ, государствѣ и союзѣ государствъ. Государство, какъ самостоятельный организмъ, представляетъ осуществленіе права и вмѣстѣ съ тѣмъ каждому отдѣльному праву, признанному въ государствѣ, даетъ надлежащее обезпеченіе (*C. Kahle*, Darstellung u. Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie. Берл. 1845. Въ русской литературѣ имѣется удачное изложеніе политической теоріи Гегеля—г. *Градовскаго*, «Политическая философія Гегеля», пом. въ Ж. М. Н. Пр. 1870 года).

Пантеистическое направленіе Шеллинга въ извѣстной степени повліяло и на *Краузе*, идеи котораго (Sittenlehre, 1810 г. Urbild der Menschheit 1812) стали распространяться уже гораздо послѣ смерти Краузе († 1832 г.) стараніями его учениковъ *Аренса*, Редера и др. Замѣчая въ организаціи человѣческой жизни двѣ находящіяся въ связи сферы—сферу личностей, какъ отдѣльныхъ лицъ, такъ фамилій, общинъ, племенъ, народовъ, и сферу человѣческихъ цѣлей—религіи, науки, искусства, воспитанія, нравственности, права, Краузе стремился связять эти двѣ сферы одною общею, коренною цѣлью человѣчества, которую изобразилъ въ высшей степени неясно: эта цѣль выражается въ метафизическомъ представленіи Краузе объ отношеніи человѣка къ Богу. Но не смотря на этотъ метафизическій выводъ и поэтическое построеніе цѣлой системы, Краузе разъяснилъ нѣкоторыя отдѣльныя стороны государственной жиз-

ни. Именно, признавая государство организмомъ права, Краузе видитъ въ государствѣ возможность обезпеченія человѣческихъ цѣлей — религіи, нравственности, науки, искусства, экономической дѣятельности. Разсуждая объ этихъ цѣляхъ, которыя дѣлаются и цѣлями государства, Краузе справедливо учитъ, что эти цѣли могутъ сдѣлаться понятными только при изученіи отношенія государства къ обществу. Эта сторона ученія Краузе связываетъ его теорію и труды его послѣдователей съ работами современныхъ ученыхъ, посвящающихъ свои силы изученію общественной физіологіи.

Метафизическія теоріи германскихъ мыслителей о государствѣ нашли если еще не критику со стороны тѣхъ писателей, кои называютъ, по примѣру *Огюста Конта*, какъ бы новую, имъ созданную, философію *Положительною*, то значительные нападки. Задачею своей философіи или позитивизма Контъ дѣлалъ обобщеніе наукъ съ жизнію, стремился построить философію наукъ, какъ основаніе новой соціальной религіи. Справедливо показавъ, что всѣ науки, какъ физическія, такъ и соціальныя, будучи частями одного цѣлаго, должны подлежать одному и тому же методу, Контъ весьма вѣрно отмѣтилъ и три фазиса развитія какъ для отдѣльнаго лица, такъ и для массы: теологическій, метафизическій и положительный. Замѣчая, что политическія науки находятся еще только на ступени метафизическаго ихъ разсмотрѣнія, Контъ задумалъ разъясненіе ихъ положительнымъ методомъ. Но попытка его и его послѣдователей показываетъ, что они сами еще не освободились отъ метафизическихъ представленій о обществѣ, государствѣ и положеніи въ немъ отдѣльнаго лица. (*Aug. Conte,* Cours de philosophie positive 6 ч. П. 1842 2-е изд. 1863 г. Système de politique positiviste 4 т. Пар. 1852 г. *Гогоцкаго*, статья о Контѣ, въ философскомъ лексиконѣ, III. Огюстъ Контъ и положительная философія, статьи гг. *Льюиса* и *Д. С. Милля*, перев. г. Неклюдовымъ и г. Тибленомъ, Спб. 1867).

§ 38.

Философія государственнаго строя развивается въ XIX ст. рядомъ съ философскою наукою, получившею названіе *Политической экономіи* и сдѣлавшею своею задачею изученіе экономическихъ законовъ, управляющихъ общественною жизнію. Вытекшая изъ нравственной философіи, теорія о существѣ и значеніи человѣческаго труда, поставленная знаменитымъ профессоромъ эдинбургскаго университета *Адамомъ Смидтомъ*

(«Теорія нравственныхъ чувствъ» и изслѣдованіе о существѣ и причинахъ богатства народовъ 1776 г.) какъ систематическое цѣлое, сгруппировавшее прежнія экономическія начала физіократовъ и меркантилистовъ, произвела переворотъ въ воззрѣніяхъ на человѣка и государство. Уже въ сочиненіяхъ Адама Смидта имѣется попытка разъяснить существеннѣйшіе экономическіе законы, по которымъ создается 1) производство цѣнностей: трудъ, капиталъ и силы природы, какъ двигатели производства и ихъ взаимное соотношеніе; 2) мѣна цѣнностей: законы, по которымъ опредѣляется цѣнность вещи и цѣна; законъ предложенія и спроса; значеніе конкурренціи; 3) распредѣленіе цѣнностей: законы, на на основаніи которыхъ создается чистый доходъ производителя, устроивается заработная плата, можетъ получиться сборъ въ пользу государства; основы финансовыхъ отношеній производителей и работниковъ къ правительству и пр. Поставленные Адамомъ Смидтомъ вопросы стали разрѣшаться затѣмъ весьма различными пріемами, явилось множество направленій въ разработкѣ экономической науки. Представители этихъ направленій или различныхъ экономическихъ школъ далеко еще не пришли къ соглашенію по самымъ существеннымъ экономическимъ вопросамъ. Особенно, въ новѣйшее время, вслѣдствіе изученія множества соціальныхъ вопросовъ, при анализѣ экономическихъ законовъ приходится въ тоже время подвергать анализу и соціальные законы, стоящіе съ экономическими въ такой связи, что нерѣдко представляется въ новѣйшихъ работахъ совершенное смѣшеніе этихъ вопросовъ, и чувствуется необходимость въ совершенно новыхъ пріемахъ, для успѣха въ будущемъ. Множество направленій и экономическихъ школъ, вставшихъ въ борьбу другъ съ другомъ, обезпечиваютъ возможность все большаго и большаго уясненія экономическихъ законовъ.

Явилось множество послѣдователей Адама Смидта, стремившихся его же методомъ развить далѣе, разъяснить поставленное имъ ученіе объ экономическихъ законахъ. Особенно французскіе экономисты доставили идеямъ Смидта широкое распространеніе: Ж. Батистъ *Сей* (Say) *Росси*, *Бланки*. Къ нимъ же надо причислить и русскаго экономиста, *Шторха*, издавшаго свой курсъ на французскомъ языкѣ, и присоединившаго ученіе о невещественныхъ, духовныхъ богатствахъ. Въ германской литературѣ явилось множество продолжателей Смидтова ученія, признававшихъ существеннымъ начало свободы промышленности. Вмѣстѣ съ тѣмъ германскіе писатели стремились разъяснить экономическіе законы, раздѣ-

ливъ экономическую науку на двѣ области—теоретическую, Volkswirthschaftslehre, и прикладную, Volkwirthschaftspflege. Въ послѣдней стремились приложить общія экономическія начала къ дѣйствительной жизни и законодательству. Писатели этой категоріи столкнулись прямо съ наукою полиціи или вошли въ ея область, именно въ ту ея часть, гдѣ идетъ рѣчь объ условіяхъ матеріальнаго благосостоянія людей. Принеся собранными матеріялами извѣстную пользу наукѣ полиціи, писатели этого рода внесли вмѣстѣсъ тѣмъ въ экономическую науку много неопредѣленности, запутанности, ибо включили матеріалъ, который началами политической экономіи не можетъ быть разъясненъ. Оттого самое понятіе Volkswirthschaftspflege въ нѣмецкой литературѣ крайне неопредѣленно и возбуждаетъ множество неотносящихся къ экономической наукѣ вопросовъ. Между множествомъ сочиненій этого рода извѣстность получило сочиненіе *Pay* (Lehrbuch der politischen Oekonomie), имѣвшее съ 1828 г. нѣсколько изданій, переведенное и на русскій языкъ.

Рядомъ съ послѣдователями Ад. Смидта, стремившимися развить его методомъ и по его планамъ экономическіе вопросы, явились мыслители, отчасти поставившіе нѣкоторые изъ вопросовъ совершенно иначе, а отчасти и прямо возставшіе противъ положеній Адама Смидта. Въ Англіи—Мальтусъ, Рикардо, Мак-Кюллохъ, хотя раздѣляли главные начала Адама Смидта, однако поставили многіе вопросы иначе. Поставленный *Мальтусомъ* вопросъ о народонаселеніи и его отношеніи къ средствамъ продовольствія, и выдвинутое *Рикардо* ученіе о рентѣ вызвали обширнѣйшую литературу для разрѣшенія этихъ вопросовъ, оставшихся впрочемъ и до сихъ поръ не вполнѣ разрѣшенными.

Нѣкоторые же возстали и противъ существенныхъ основъ Смидтова ученія. Такъ его начало свободы промышленности и конкурренціи вызвало множество противниковъ, стремившихся разбить это положеніе различными мотивами. Противъ этого начала возстали: *Сисмонди* (Nouveaux principes d'économie politique, 1819), *Листъ* (Полное собраніе его сочиненій, List, gesammelte Schriften, издано въ 1850 г.) и представители соціализма и коммунизма. Какъ вопросъ соперничества, такъ и всѣ вопросы распредѣленія богатствъ, вызвали и теперь вызываютъ наибольшія столкновенія. Явились вмѣстѣ съ тѣмъ и попытки согласить эти столкновенія. Попытки эти принадлежатъ: 1) школѣ американскаго мыслителя *Кери*, возставшаго противъ ученія Рикардо и Мальтуса и представившаго довольно фантастическіе планы перестройки экономи-

ческихъ и соціальныхъ отношеній. Идеи Кери раздѣлилъ французскій экономистъ *Бастіа*, собраніе сочиненій котораго издано въ 1855. Главнѣйшій его трудъ, Harmonies économiques, представляетъ совпаденіе съ идеями Кери, получившими распространеніе съ шестидесятыхъ годовъ, хотя первый трудъ Кери изданъ въ 1840 г. Идеи этой школы стремится представить въ видѣ систематическаго цѣлаго въ Германіи *Вирть* (Grundzüge der National-Oekonomie, четвертый томъ изданъ въ 1873 г.) 2) новѣйшей исторической школѣ экономистовъ нѣмецкихъ, представителемъ которыхъ является *Рошеръ*. Онъ стремится всѣмъ экономическимъ вопросамъ найти отвѣтъ въ самой жизни посредствомъ историческаго разсмотрѣнія экономическихъ явленій у всѣхъ народовъ. Не имѣя подъ руками достаточнаго историческаго матеріала, Рошеръ по необходимости вмѣсто историческаго анализа экономическихъ явленій успѣлъ достигнуть другаго: экономическіе законы, какъ они представляются его сознанію онъ стремится подтвердить выборкою доказательствъ изъ исторіи. Методъ, имъ поставленный, привелъ новѣйшихъ его послѣдователей нѣсколько къ другимъ пріемамъ: ограничиваясь данными нынѣшнихъ обществъ, новѣйшіе нѣмецкіе экономисты стремятся разъяснять экономическія явленія, опираясь на положительныя данныя, представляемыя статистикою. Все большіе и большіе успѣхи, дѣлаемые послѣднею, обѣщаютъ успѣхъ и новому направленію нѣмецкихъ экономистовъ, съ коими раздѣляютъ этотъ методъ и многіе англійскіе экономисты, какъ Тукъ, Маклеодъ и др. 3) Примиреніе явившимся недоразумѣніямъ думаютъ наконецъ доставить и тѣ изъ новѣйшихъ мыслителей, кои стремятся связать явленія экономическія съ началами соціальнаго строя. Видное мѣсто занимаетъ стяжавшій уже своими трудами, системою логики и началами политической экономіи (переведенными и на русскій языкъ) знаменитое имя *Дж. Стюартъ Миллъ*, котораго справедливо ставятъ во главѣ этой школы, (г. *Рождественскій*, въ сочиненіи своемъ, «О значеніи Джона Стюарта Милля въ ряду современныхъ экономистовъ», Спб. 1867 г. предлагаетъ называть эту школу экономистами-утилитаріанистами).

§ 39.

Въ XIX ст. обратились и къ изученію общества. Открытіе законовъ, управляющихъ общественными отношеніями людей, вызвало разработку

новой науки, обществовѣдѣнія или соціологіи. Созданію ея много помогли ученія соціалистовъ и коммунистовъ и работы по исторіи права.

Начала французской революціи вызвали между другими ученіями и теоріи такъ называемыхъ *соціализма* и *коммунизма*. По справедливому замѣчанію *Л. Штейна* (Der Socialismus und Communismus des heutigen Frankreichs, Лейпц. 1842 г.) соціализмъ не только стремился поправить судьбу пролетарія посредствомъ особой организаціи промышленности, но являлся самъ наукою, а такъ какъ свои положенія выводилъ изъ идеи о Богѣ, то имѣетъ значеніе въ исторіи французской философіи, какъ отдѣльная философская система. Такою положительною чертою соціализмъ отличается отъ коммунизма, заключающаго въ своемъ существѣ только отрицаніе: соціализмъ стремится создать новую организацію общества, коммунизмъ—только уничтожить существующее. Соціализмъ стремится достигнуть своихъ цѣлей силою идеи, распространенія своихъ началъ въ убѣжденія людей, коммунизмъ напротивъ видитъ возможность осуществленія своихъ началъ только въ силѣ массы, въ разрушеніи существующаго порядка, въ революціи. Крайне неудовлетворительными оказались всѣ планы представителей соціализма устроить новую организацію общества, но самая идея стремиться къ такой организаціи, которая бы обезпечивала возможность полнаго развитія личности, имѣетъ важное значеніе въ вопросахъ обществовѣдѣнія. Идея равенства, поставленная революціею, находитъ въ соціализмѣ реальное разъясненіе: необходимость для человѣка пользоваться тѣми благами, которыя для него, какъ человѣка, необходимы. Самые планы представителей соціализма были весьма различны и представляютъ общее въ ихъ недостаточности и невозможности практическаго осуществленія. *Alb. Eb. Fv. Schäffle*, (Kapitalismus und Socialismus, Тюб. 1870 года) планы, выставлявшіеся различными представителями соціализма въ обширномъ смыслѣ подводитъ подъ четыре категоріи (см. стр. 132 и сл.). Въ ученіи соціализма прежде всего представляются планы организаціи работъ правительствомъ, но безъ уничтоженія частной собственности и безъ желанія доставить всѣмъ полное равенство, напротивъ съ стремленіемъ сопоставить это равенство съ величиною таланта, капитала и труда. Сюда относятся стремленія *С. Симона* (†1825) поднять положеніе работника и дать новую религію міру, которая бы обезпечила его соціальный строй. Думая, что современная религія недостаточно развиваетъ любовь къ ближнему, онъ фантазируетъ относительно созданія новой религіи (le nouveaux christianisme).

Изъ его идей, разбросанныхъ во множествѣ сочиненій, ученики его (Bazard и Enfantin) стремились создать систематическое цѣлое — *С. Симонизмъ*. Оно должно построиться на томъ главномъ положеніи, которое развивалъ ихъ учитель: «*всякому имущество сообразно его способности, всякой способности вознагражденіе сообразно съ ея дѣломъ*» (à chacun suivant sa capacité, à chaque capacité suivantses oeuvres). Начало само по себѣ справедливое и важное, притомъ только условіи, если можно найти мѣрило для оцѣнки способности и дѣла, въ которомъ она осуществляется. С. Симонисты думали найти для этого средство въ уничтоженіи наслѣдства, но это не разрѣшаетъ задачи. Столь же мало удачи въ разрѣшеніи вопроса имѣлъ и *Фурьеризмъ*. Идеи Фуррье, выразившіяся въ его двухъ сочиненіяхъ (Théorie de quatre mouvements, 1808 г. и Traité de l'association domestique agricole, 1822 г.), подобно С. Симону, съ идеями котораго онъ впрочемъ враждовалъ, вытекаютъ изъ того же положенія, что религія не обезпечиваетъ благополучія, что путей къ тому не указываетъ и философія, что нужно создать еще такую науку. Эта наука можетъ построиться на изученіи натуральныхъ человѣческихъ потребностей: слѣдовать имъ, значитъ достигнуть назначенія и найти счастіе. Замѣчая четыре рода стремленій или движеній—матеріяльныя, органическія, животныя и соціяльныя, Фуррье училъ, что послѣднія вовсе не изслѣдованы, и предпринялъ анализъ соціальныхъ стремленій. Въ этомъ анализѣ, рядомъ съ метафизическимъ ученіемъ и невѣрнымъ толкованіемъ исторіи, много истинъ, выведенныхъ дѣйствительнымъ изученіемъ вопросовъ общественныхъ, изъ котораго впослѣдствіи много черпали вѣрныя и важныя положенія для разъясненія пролетаріата. Планъ, предложенный для достиженія счастія, въ устроеніи фаланстеръ, неудаченъ уже независимо отъ невозможности практическаго осуществленія и слабостью теоретическихъ основаній: союзъ въ 2000 человѣкъ не можетъ достигнуть достаточнаго раздѣленія труда, не имѣетъ всѣхъ необходимыхъ для благополучія союза талантовъ и способностей. Начала с. симонизма и фуррьеризма нетолько развивались въ цѣломъ ихъ послѣдователями, но были принимаемы въ отдѣльности, по отношенію къ нѣкоторымъ только положеніямъ многими писателями, не относящимися прямо къ этимъ школамъ, но занимавшимися многими вопросами соціальной науки, особенно вопросами призрѣнія бѣдныхъ, полиціею нравственности и пр.

Отъ соціалистовъ въ тѣсномъ смыслѣ отличаются *коммунисты XIX* ст., стремящіеся достигнуть равенства людей, но весьма дорогою

цѣною—уничтоженіемъ личной самостоятельности и индивидуальности. Главнѣйшими представителями этого ученія являются *Бабёфъ*, *Овенъ* и *Кабе*. Бабёфъ дѣйствовалъ во время первой революціи, устроилъ общество равныхъ (Société du Panthéon) и думалъ провести въ жизнь самыя утопическія понятія о равенствѣ: уничтожить частную собственность, замѣнивъ ее общественною, всѣхъ членовъ обязать работою въ пользу общую, для чего устроить особую правительственную организацію, раздѣливъ государство на округи и провинціи, ввѣривъ поставляемымъ въ нихъ выборнымъ властямъ организацію работъ, для чего въ законахъ должны быть поставлены точныя правила. Граждане живутъ въ селахъ, имѣютъ одинаковыя, удобныя жилища, одинаковыя одежды и пр., получаютъ одинаковое образованіе, словомъ достигаютъ равенства. Его планы не казались однако находкою и республиканскому правительству, которое отвѣтило ему смертною казнію. Его идеи были поддерживаемы его сподвижниками *Дарте*, *Сильвеномъ* (Silvain Marechal) и *Буонаротти*. Сочиненіе послѣдняго, «La conjuration de Babeuf», изд. въ Брюсселѣ въ 1821 г. нашло нѣкоторыхъ приверженцевъ въ іюльскую революцію 1830 г. *Кабе* (Cabet)—другой представитель чистаго коммунизма, принимавшій участіе во всѣхъ политическихъ движеніяхъ Франціи съ 1815—1834, когда бѣжалъ въ Англію, гдѣ написалъ сочиненіе, изображающее его идеальное государство (Voyage en Icarie, 1840). Болѣе замѣчательнымъ представителемъ этого направленія признается англійскій мыслитель *Робертъ Овенъ*, проявившій себя прежде всего практическимъ дѣломъ поправленія положенія бѣдныхъ рабочихъ Нью-ланарка: онъ провелъ въ администрацію фабричнаго дѣла этого мѣстечка тѣ важныя начала благосостоянія, нравственнаго и умственнаго развитія рабочихъ, которыя теперь составляютъ задачу полицейскихъ законодательствъ. Какъ бы доказавъ на практикѣ вѣрность своихъ положеній, Овенъ стремился пропагандою на митингахъ, ассоціаціяхъ рабочихъ распространить свои начала въ рабочемъ классѣ нетолько Англіи, но и цѣлой Европы. Идеи Овена выражены въ двухъ главнѣйшихъ его сочиненіяхъ: новые взгляды на общество или опытъ къ образованію человѣческаго характера «New views of society or essays upon the formation of human character», 1812 г.) и книга о новомъ нравственномъ мірѣ («Book of the new world», 1820 г.)

Представители коммунизма, не создавъ положеній для реформы соціальнаго строя, внесли въ науку объ обществѣ множество критическихъ на-

чалъ, доказывающихъ невыгоду многихъ общественныхъ явленій и необходимость точнѣйшаго ихъ изученія.

Ни къ той, ни къ другой категоріи т. е. ни къ соціалистамъ, ни къ коммунистамъ прямо не относятся нѣкоторые мыслители и дѣятели въ XIX ст., хотя ученія ихъ связываются отчасти съ ученіемъ соціалистовъ, отчасти съ положеніями коммунистовъ. Таковы *Луи-Бланъ*, *Прудонъ*, *Марксъ* и *Лассаль*.

Луи-Бланъ обратилъ на себя вниманіе сочиненіемъ «Organisation du travail», а затѣмъ практическою дѣятельностію въ 1848 г. Въ этомъ сочиненіи онъ доказываетъ, что всѣ несчастія общества заключаются въ конкурренціи, которую потому государство обязано уничтожить, взять промышленность въ свои правительственныя руки и выдавать всѣмъ рабочимъ одинаковую плату. Сдѣлавшись участникомъ временнаго правительства въ 1848 г. Луи-Бланъ дѣйствовалъ во главѣ Люксембургскаго собранія рабочихъ въ Парижѣ, но не былъ въ состояніи доставить своимъ планамъ осуществленіе, хотя поставленный имъ вопросъ droit au travail, droit à l'existence не былъ разрѣшенъ и его противниками и остался открытымъ.

Прудонъ поставилъ себя въ ряды коммунистовъ сочиненіемъ, написаннымъ на предложенную Безансонскою академіею тему, и изданнымъ въ 1840 году подъ заглавіемъ: Qu'est ce que la propriété? ou recherches sur le principe du droit et du gouvernement? Доказывая, что собственность совпадаетъ съ воровствомъ, Прудонъ стремился разъяснить необходимость того, чтобы каждый пріобрѣталъ только для потребленія; никакой трудъ не долженъ служить основаніемъ для созданія собственности, но только для вознагражденія. Не сходясь съ положеніями коммунистовъ и соціалистовъ, Прудонъ стремился представить совершенно особое и самостоятельное ученіе, выразившееся въ двухъ его главнѣйшихъ сочиненіяхъ: «De la création de l'ordre dans l'humanité ou principes de l'organisation politique», 1843 г. и «Système des contradictions économiques ou philosophie de la misère», 1846 г. Въ томъ и другомъ сочиненіи онъ стремится доказать невѣрность существующихъ экономическихъ и соціальныхъ отношеній, такъ какъ послѣдствіемъ ихъ является чрезвычайное обогащеніе однихъ на счетъ крайней бѣдности другихъ. Въ своей брошюрѣ «Organisation du crédit et de la circulation et solution du problème social», 1848 г. онъ указываетъ на практическое средство дать осуществленіе своимъ положеніямъ: доставить рабочимъ капиталъ, дабы освободить

ихъ отъ ненормальной зависимости, въ которой они находятся по отношенію къ капиталистамъ. Чтобы правительству найти такой капиталъ, который бы оно могло безпроцентно передать рабочимъ, онъ предлагаетъ особую систему налоговъ и кредитныхъ операцій, а вмѣстѣ съ тѣмъ установленіе со стороны правительства цѣнъ на всѣ издѣлія, ибо Прудонъ сознаетъ, что искусственное вторженіе правительственными капиталами не выдержитъ отъ существующихъ экономическихъ отношеній и начала конкурренціи, а потому необходимо искусственное же вторженіе для удержанія цѣнъ посредствомъ правительственной таксаціи. Не надѣясь далѣе выдержать и при такомъ обезпеченіи, онъ предлагаетъ и третье средство, устроить Banque d'échange, какъ такое учрежденіе, которое можетъ спасти на тотъ случай, еслибы не было спроса на издѣлія: такой банкъ будетъ принимать издѣлія и въ замѣнъ ихъ выдавать необходимые сырые продукты. Національное собраніе 1849 г. не приняло этого плана. Въ сочиненіи «de la justice dans la révolution et dans l'église», 1858 г. Прудонъ борется съ преслѣдовавшими его врагами, стремясь доказать вѣрность своихъ положеній. Невѣрность и непрактичность плановъ, предложеннымъ Прудономъ, выкупаются его критикою невѣрности началъ коммунистовъ и соціалистовъ, равно неточности толкованія экономическихъ законовъ. Въ этой критикѣ Прудонъ поднимаетъ множество совершенно незамѣченныхъ условій общественной жизни. Приводимый имъ анализъ того, какъ государство посредствомъ финансовой и полицейской дѣятельности, ограничивая совершенно инстинктивно монополію капитала, дѣйствуетъ на пользу рабочаго класса, даютъ важныя разъясненія политическаго и соціальнаго строя.

Карлъ Марксъ, изучившій рабочій вопросъ въ Англіи, является представителемъ новѣйшихъ соціально-демократическихъ ученій Германіи. Послѣ сочиненій, написанныхъ противъ Прудона, отъ котораго Марксъ заимствовалъ многія положенія, хотя и называлъ своего учителя Kleinbürger Proudhon, именно «La misère de la philosophie», и «Zur Kritik der politischen Oekonomie», 1859 г. *Карлъ Марксъ* выступилъ съ сочиненіемъ «Das Kapital, Kritik der politischen Oekonomie», котораго до сихъ поръ вышелъ только одинъ томъ (вторымъ изданіемъ въ 1873 г. Это сочиненіе переведено на французскій и русскій языкъ). Онъ подвергаетъ разсмотрѣнію образованіе частныхъ капиталовъ, именно хочетъ доказать, что капиталы образуются на счетъ заработной платы, которая недостаточна, несоразмѣрна съ самымъ трудомъ, создающимъ продуктъ:

недостаточность этой платы и составляетъ причину обогащенія капиталистовъ. На этомъ основаніи онъ доказываетъ право государства вмѣшаться въ сношенія между фабрикантами и рабочими, нападаетъ на существующія государственныя формы и ставитъ идеаломъ европейскую федерацію соціальныхъ республикъ.

Критическимъ положеніямъ Маркса стремился дать дѣйствительную жизнь посредствомъ возбужденія реформы рабочаго вопроса *Фердинандъ Лассаль*. На его ученіе дѣйствуютъ и мысли Прудона и положенія Маркса, хотя развиваетъ ихъ Лассаль совершенно по своему, самостоятельно. Вступивъ въ борьбу съ главнѣйшимъ дѣятелемъ по рабочему вопросу, Шульце-Деличемъ («Herr Bastiat Schulze v. Delitsch, der ökonomische Julian oder Kapital und Arbeit» Берл. 1864 г.), Лассаль подвергаетъ безпощадной критикѣ тѣ экономическія начала, которыя Шульце-Деличъ положилъ въ основаніе своей реформаторской дѣятельности по учрежденію рабочихъ ассоціацій. Онъ ставитъ началомъ необходимость оказанія помощи рабочимъ со стороны государства доставленіемъ фабричнымъ рабочимъ капитала, который могъ бы сдѣлать ихъ предпринимателями и освободить отъ рабской зависимости отъ капиталистовъ. Средство для этого онъ находитъ въ измѣненіи косвенныхъ налоговъ (Die indirecten Steuern u. die Lage des Arbeiterstandes. 1863 г.) и въ устроеніи всеобщей подачи голосовъ для измѣненія началъ представительства. Монархія кажется ему наиудобнѣйшимъ государственнымъ устройствомъ для осуществленія его теоріи. Помимо его агитаторскихъ брошюръ глубокія воззрѣнія на жизнь и хорошія юридическія познанія выразились въ его «System der erworbenen Rechte» и «Philosophie Heracleitos des Dunkeln» (См. *L. Stein*, Der Socialismus u. Communismus des neuern Frankreichs 2-е изд. 1848 г., и Geschichte der socialen Bewegung in Frankreich. 1850 г. 3 т. *Reybaut*, Etudes sur les réformateurs contemporains ou les socialistes modernes. *Sudre*, Histoire du communisme. 1850 г. *Schäffle*, Kapitalismus u. Socialismus. Тюб. 1870 года. *Eug. Jäger*, Der moderne Socialismus. Берл. 1873).

§ 40.

Разъясненію соціальныхъ вопросовъ много содѣйствовала и историческая школа науки права, развившаяся въ началѣ XIX ст. прежде всего въ Германіи. Обратившись, по примѣру главныхъ двигателей этой школы, Савиньи, Эйхгорна, Гешена, къ изученію историческихъ основъ за-

конодательства, послѣдователи исторической школы пришли къ анализу какъ обычаевъ, такъ и различныхъ слоевъ общества. Ихъ работы столкнулись съ тѣми изслѣдователями, которые сдѣлали своимъ призывомъ изученіе данныхъ условій общественной жизни, т. е. физіологіи общества. Обширнѣйшая германская литература по исторіи германскаго права вообще и по изученію отдѣльныхъ ея вопросовъ, напр. исторіи городовыхъ правъ, сельскихъ общинъ и т. п. (напр. работы *Шульте*, *Машера*, *Маурера*, *Гирке* и др.) обезпечиваютъ успѣхъ дальнѣйшихъ попытокъ къ разъясненію общественной физіологіи. Труды *Риля* (Die bürgerliche Gesellschaft. 1851 г. Land u Leute 1854 г.) Моля (Politik), множества писателей, подвергшихъ физіологическому изслѣдованію бытъ рабочаго класса рядомъ съ статистическими изслѣдованіями (напр. труды Вагнера, Дробиша и др.) положили уже основаніе для систематическаго разсмотрѣнія соціальныхъ законовъ, управляющихъ общественною жизнію. Попытки, явившіяся въ философской теоріи *Гербарта* разъяснить основы человѣческаго общества (собраніе сочиненій Гербарта издано его послѣдователемъ Гартенштейномъ, въ 12 т., 1852 г.) начинаютъ развиваться теперь въ видѣ цѣльной науки. Кромѣ сочиненія американскаго мыслителя *Кери*, переведеннаго на нѣмецкій языкъ (Lehrbuch der Volkswirthschaft und Socialwissenschaft) и на русскій кн. *Шаховскимъ* (Руководство къ соціальной наукѣ) и возбудившаго разработку его положеній въ нѣмецкой литературѣ, въ Германіи имѣются уже замѣчательныя сочиненія. Таковы: *Риля*, Die Naturgeschichte des Volkes als Grundlage einer deutschen Social-Politik. Сюда вошли первые его этюды по физіологіи общества: Land u. Leute, и продолженіе въ этомъ сочиненіи заняло четвертый томъ Wanderbuch; die bürgerliche Gesellschaft u. die Familie (всего 4 тома). *Роб. ф. Моля*, Social-Politik (пом. въ его Staastrecht, Völkerrecht u. Politik, 3 т. Тюб 1869), гдѣ онъ доказываетъ, что уже всѣ элементы этой науки имѣются, но разсѣянными въ политическихъ и историческихъ сочиненіяхъ, а не сведены въ общее систематическое, научное цѣлое; за тѣмъ разсматривается соціальное значеніе народныхъ празднествъ, рабочій вопросъ и пути сообщеній. *Лоренца Штейна*, System der Staatswissenschaft, второй томъ которой посвященъ ученію объ обществѣ и различныхъ общественныхъ классахъ—Die Gesellschaftslehre. Въ общественой жизни Лоренцъ Штейнъ видитъ три элемента, личный, духовный и хозяйственный, создающіе три главныя формы или три порядка, по коимъ различается совокупность людей. Первая форма или

область—семья и родъ (Geschlechterordnung); вторая область—призванія къ той или другой дѣятельности, относящаго человѣка къ извѣстному общественному кружку (Standesordnung); третья область пользованія дѣйствительными результатами дѣятельности (staatsbürgerliche Ordnung). Всѣ эти три области стоятъ не отдѣльно, но напротивъ въ совокупности постоянномъ взаимнодѣйствіи. Изученіе коренныхъ законовъ этой жизни общества составляетъ содержаніе соціологіи (Gesellschaftslhre). *Костера* (Coster), System der Gesellschaftswissenschaft, 1855 г. *Трейтшке* (Treitschke), Gesellschaftswissenschaft, 1859 г. *Линднера (Gust. Lindner)* Ideen zur Psychologie der Gesellschaft, 1871 г.

§ 41.

Идеи, развитыя философіею права, политическою экономіею и соціологіею, совершенно измѣнили воззрѣнія на государство, произвели переворотъ по отношенію ко всѣмъ политическимъ наукамъ. Существенно должны были измѣниться и воззрѣнія относительно главнѣйшихъ положеній науки полиціи. Систематическая разработка этой науки однако и въ XIX ст. принадлежитъ исключительно германскимъ ученымъ. Французская и англійская литература, разработавшія чрезвычайное множество важнѣйшихъ полицейскихъ вопросовъ, не представляютъ сочиненій, посвященныхъ систематическому, цѣльному изслѣдованію науки полиціи.

Въ нѣмецкой литературѣ, не говоря о множествѣ сочиненій, представляющихъ только часть науки полиціи въ видѣ прикладной политической экономіи, изъ коихъ книга *Pay*, Volkswirthschaftspolitik, какъ вторая часть его курса политической экономіи, пользуется заслуженною извѣстностью, имѣется множество сочиненій, прямо посвящаемыхъ наукѣ полиціи. Изъ этихъ сочиненій нѣтъ надобности разбирать тѣхъ, которыя были изданы до 1832 г., такъ какъ въ этихъ сочиненіяхъ (Лоца, Бурхарда, Гарля, Якоба, Содена и др.) не имѣется существенныхъ отличій отъ системъ науки полиціи, изданныхъ въ концѣ XVIII ст. Въ 1832 году профессоромъ Тюбингенскаго университета *Робертомъ ф. Молемъ* издано сочиненіе «Наука полиціи», «Die Polzei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates», составившее эпоху въ исторіи науки полиціи и выдержавшее три изданія (2-е изданіе было въ 1844 г., третье въ 1866 году.). Замѣчая, что во множествѣ изданныхъ учебниковъ по наукѣ полиціи нѣтъ общихъ коренныхъ положеній науки, а вслѣдствіе того и неи-

имѣется надлежащей системы, Моль задумалъ въ изданномъ имъ въ 1832 г. сочиненіи, въ двухъ томахъ, представить въ надлежащей научной системѣ всѣ вопросы науки полиціи посредствомъ разъясненія каждаго изъ нихъ общими для всѣхъ этихъ вопросовъ началами. Отдѣливъ предупредительную полицію (Präventiv Justiz) отъ общихъ полицейскихъ вопросовъ, какъ нестоящую съ ними въ органической связи, и объясняемую, по его мнѣнію, совершенно иными началами, Моль, хотя во второмъ изданіи и включилъ ее въ видѣ третьяго тома, но какъ онъ самъ разъяснилъ, это включеніе только внѣшнее, происшедшее по желанію издателя, но нисколько не измѣнившее его собственныхъ воззрѣній относительно этого вопроса. Во второмъ и третьемъ изданіяхъ Моль остался вѣрнымъ своимъ главнымъ положеніямъ, хотя послѣдующія изданія значительно освѣжены, сравнительно съ первымъ, во всѣхъ отдѣльныхъ частяхъ. Какъ въ первомъ, такъ и въ послѣдующихъ изданіяхъ, Робертъ Моль ограничивается теоретическимъ изслѣдованіемъ, не имѣя въ въ виду доказывать своихъ положеній ни историческими изъисканіями, ни анализомъ положительныхъ законодательствъ, хотя иногда приводитъ и историческіе факты и дѣлаетъ указанія на положительные законы. Поставленная авторомъ цѣль разъяснить коренныя истины науки и систематически изложить всѣ относящіеся къ ней вопросы, въ извѣстной степени имъ и достигнутая, объясняетъ значеніе, признанное въ нѣмецкой литературѣ за этимъ сочиненіемъ Моля. Можно не соглашаться съ его разъясненіемъ коренныхъ истинъ, можно дѣлать ему вѣрныя возраженія, опираясь на его же данныя, собранныя имъ въ другихъ его сочиненіяхъ, можно находить неточности въ его системѣ, но нельзя не признать, что имъ воздвигнуто зданіе, которое можетъ быть исправляемо и улучшаемо, потому что фундаментъ его проченъ и не боится поправокъ. Поставивъ себѣ цѣлію разъяснить существо и содержаніе полицейской дѣятельности государства, Моль связалъ себя искусственнымъ понятіемъ, вышедшимъ изъ Кантовой философіи,—государства, существующаго для обезпеченія правъ живущихъ въ немъ людей, Rechtsstaat. Началами этого государства, весьма натянутыми и искусственными, онъ задумалъ объяснить себѣ полицейскую дѣятельность, какъ она представлялась въ то время въ нѣмецкихъ сочиненіяхъ, находившихся подъ господствомъ сочиненія Берга (§ 19). Отсюда два явленія въ сочиненіи Моля: 1) полицейская дѣятельность представляется ему исключительно дѣятельностію правительства; 2) задача такой дѣятельности—исключительно от-

рицательная, заключающаяся въ устраненіи препятствій, встрѣчаемыхъ человѣкомъ на пути къ его развитію, его собственными силами неустранимыхъ. Между тѣмъ ему безпрестанно приходится говорить о возможности человѣку выдти, при недостатвѣ его собственныхъ средствъ, изъ затрудненія и безъ помощи правительства: если другіе люди ему помогутъ. Эту дѣятельность другихъ людей Моль не называетъ полицейскою, долженъ говорить о ней всколзь, потому что поставилъ себѣ задачею видѣть только Rechtsstaat. Это возбуждаетъ въ его книгѣ множество недоразумѣній, недомолвокъ, неясностей. Особенно затрудненія самого Моля, связаннаго идеею Rechtsstaat, замѣтны въ третьемъ изданіи: въсамой германской жизни съ чрезвычайною силою проявилась полицейская дѣятельность общества въ дѣятельности союзовъ и ассоціацій; самъ Моль въ отдѣльныхъ статьяхъ своихъ содѣйствовалъ къ разъясненію этой государственной дѣятельности общества, а послѣ того, какъ *Лоренцъ Штейнъ*, въ своемъ сочиненіи Verwaltungslehre, основательно ввелъ такую дѣятельность общества, какъ отдѣльный видъ проявленія Vollziehende Gewalt, въ систему правительственной государственной дѣятельности, уже нельзя было избѣжать разсмотрѣнія такой полицейской дѣятельности общества рядомъ съ правительственною дѣятельностію; потому Моль въ третьемъ изданіи пристегиваетъ, большею частію въ видѣ примѣчаній, замѣтки о такой дѣятельности, и тѣмъ самымъ выдаетъ неточность своихъ основаній. Точно также, задававшись этою идеею о Rechtsstaat, онъ долженъ былъ и въ объясненіи содержанія полицейской дѣятельности, держаться старыхъ опредѣленій: ограничить ее отрицательною стороною. Между тѣмъ изъ самаго сочиненія Моля можно убѣдиться, что полицейская дѣятельность страны столь же часто проявляетъ себя положительно, прямо создавая выгодныя условія безопасности или благосостоянія, какъ и отрицательно, когда устраняетъ невыгодныя изъ такихъ условій. Защищаясь противъ сдѣланныхъ ему относительно такой неточности его опредѣленія *Беромъ* (*Behr*, Allgemeine Polizeiwissenschaftslehre 1848)и *Циммерманомъ* (*Zimmermann*, Die deutsche Polizei des neunzehnten Jahrhunderts, 1845—48) возраженій, Моль, хотя и доказывалъ, что каждое такое положительное проявленіе полицейской дѣятельности имѣетъ въ виду устраненіе препятствій, слѣдовательно разумѣется въ данномъ имъ опредѣленіи полиціи, но этимъ самымъ обнаружилъ неточность своего положенія. Въ третьемъ изданіи, хотя, какъ было представлено въ § 1, онъ и расширилъ свое опредѣленіе, сказавъ, что полицейская помощь

должна являться для удаленія препятствій, кои превышаютъ силы отдѣльнаго лица или дозволеннаго союза отдѣльныхъ лицъ, но удержалъ свое отрицательное опредѣленіе. Кромѣ такого общаго возраженія, касающагося самаго существа положеній Моля, можно возражать и противъ началъ его системы. Раздѣляя свое сочиненіе, въ двухъ томахъ изложенное, на двѣ части, изъ коихъ въ первой разсматривается содержаніе полицейской дѣятельности (materielle Grundsätze), а во второй формальная сторона дѣятельности (formelle Grundsätze), Моль въ первой своей части, составляющей главнѣйшее значеніе его труда, видитъ три вопроса: обезпеченіе физической личности гражданъ, обезпеченіе ихъ духовной личности и ихъ отношенія къ имуществу, сообразно съ чѣмъ первая его часть и раздѣляется на три книги. Хотя Моль, въ оправданіе такого дѣленія, коротко замѣчаетъ, что другихъ отношеній болѣе нѣтъ («Eine weitere Beziehung ist undenkbar, § 9»), но можно видѣть невыгоду въ такомъ дѣленіи, именно неясность. Самое дѣленіе это проистекаетъ отъ неточности общаго начала, проводимаго Молемъ: онъ не столько разсматриваетъ мѣры для обезпеченія условій безопасности и благосостоянія, сколько вторженіе правительства для удаленія препятствій. Первая его книга, гдѣ идетъ рѣчь о заботахъ государства относительно надлежащаго количества народонаселенія, обезпеченія жизни и здоровья гражданъ, обезпеченія народнаго продовольствія и призрѣнія бѣдныхъ,—представляетъ анализъ условій безопасности. Тогда какъ вторая и третья книга имѣютъ содержаніемъ обезпеченіе условій благосостоянія; во второй идетъ рѣчь о духовномъ благосостояніи, а въ третьей о матеріальномъ. Вторая и третья книга—виды одного понятія, а разлучаемые въ разныя книги, теряютъ въ извѣстной степени единство. Въ первой книгѣ надобно бы искать кромѣ того и анализа мѣръ, направляемыхъ противъ опасностей, грозящихъ отъ злой воли человѣка, но Моль посвятилъ разсмотрѣнію этого вопроса отдѣльное сочиненіе, подъ именемъ System der Präventiv-Justiz oder Rechts-Polizei, которое присоединено въ видѣ 3-го тома къ его Polizeiwissenschaft. Причины, по которымъ намъ представляется выдѣленіе этого вопроса изъ общей системы науки полиціи невѣрнымъ, изложены ниже, въ § 51.

Если сочиненіе Моля допускаетъ возможность возраженій какъ относительно его главныхъ началъ, такъ и относительно системы, если далѣе въ извѣстной степени справедливо, что многія воззрѣнія его и по отношенію къ отдѣльнымъ вопросамъ потеряли уже свою свѣжесть и на-

ходятся въ замѣтномъ разладѣ съ требованіями и началами новой европейской жизни, тѣмъ не менѣе нельзя не отдавать справедливости и громаднымъ достоинствамъ сочиненія Моля. Его книга впервые въ XIX ст. доставила всѣмъ полицейскимъ вопросамъ единство, поставила анализъ и весьма глубокій коренныхъ истинъ науки полиціи, а относительно ясности изложенія, безпристрастія и объективности, равно и желанія подѣлиться богатствомъ библіографическихъ указаній, Моль не имѣетъ соперниковъ. Это сочиненіе Моля съ выгодою можетъ быть дополняемо его же отдѣльными изслѣдованіями: во первыхъ, капитальнымъ сборникомъ его монографій (Die Geschichte u. Literatur der Staatswissenschaften, 3 т. 1855—1858), и во вторыхъ, собраніемъ его отдѣльныхъ статей, изданныхъ въ сочиненіи, подъ заглавіемъ: Staatsrecht, Völkerrecht u. Politik, 3 т., 1860—1869. Въ первомъ изъ этихъ сборниковъ помѣщена прямо касающаяся науки полиціи весьма замѣчательная статья о народонаселеніи (Geschichte u. Literatur der Bevölkerungslehre, въ 3 т.); во второмъ изъ этихъ сборниковъ помѣщены, между прочими, слѣдующія статьи: 1) объ отношеніи государства къ церкви (во 2 т.), 2) политика воспитанія (Erziehungs-Politik, въ 3 т.).

§ 42.

Послѣ сочиненія Моля еще не являлось въ Германіи болѣе замѣчательнаго сочиненія подъ именемъ науки полиціи. Не считая нужнымъ говорить о ничтожномъ сочиненіи Бера (*Behr*, Allgemeine Polizeiwissenschaftslehre oder pragmatische Theorie der Polizei-Gesetzgebung u. Verwaltung, 2 т. 1848), нельзя не замѣтить, что и изданный. Циммерманномъ обширный трудъ, подъ заглавіемъ «Die deutsche Polizei des neunzehnten Jahrhunderts», 3 тома, Ганноверъ, 1845 — 48 г., далеко не представляетъ того значенія, чтобы его можно было поставить рядомъ съ сочиненіемъ Моля. Циммерманнъ весьма основательно и не задавалъ себѣ задачи написать систематическое цѣлое, которое могло бы имѣть значеніе науки полиціи: изложенное у него ученіе о германской полиціи служитъ доказательствомъ, что систематическое изложеніе науки полиціи было бы ему не по силамъ. Онъ желаетъ освѣтить только своимъ анализомъ практическія начала полицейской дѣятельности, замѣчаемыя имъ въ Германіи. Подвергая довольно основательной критикѣ опредѣленіе полиціи, данное Молемъ, Циммерманнъ предлагаетъ свое опредѣленіе, которое болѣе прилично кодексамъ начала XVIII ст.: ибо заключается въ простомъ описаніи или перечисленіи предметовъ, по-

ручаемыхъ полиціи, и оправдывается только тѣмъ воззрѣніемъ автора, что эту науку надо разсматривать какъ практическую, и что цѣль его обобщить тѣ начала, которыя онъ изучилъ, будучи на службѣ при оберъ-полицей-коммиссарѣ въ Готѣ. Авторъ представляетъ коротенькую исторію полицейскихъ органовъ въ Германіи, не отличающуюся у него ни точностію, ни интересомъ, затѣмъ подвергаетъ разсмотрѣнію существо устроенія нынѣшнихъ полицейскихъ органовъ въ Германіи, но обобщаетъ такъ, что совершенно сходитъ съ практической почвы, и трудно услѣдить, о какихъ именно нѣмецкихъ полицейскихъ органахъ идетъ рѣчь, такъ какъ въ то время органы эти въ разныхъ нѣмецкихъ земляхъ представляли различія. Большее значеніе имѣетъ его второй томъ, гдѣ разсматриваются способы дѣятельности полиціи: здѣсь теорія тѣхъ пріемовъ, которыхъ должны держаться органы исполнительной полиціи въ дѣлѣ наблюденія за порядкомъ, открытія преступленій и т. п. Третій томъ заключаетъ въ себѣ обширный планъ автора относительно устроенія всего полицейскаго управленія страны, — планъ, представляющій много любопытнаго, но мало самостоятельнаго, ибо снимокъ съ французской полиціи. Впрочемъ въ этомъ планѣ имѣются нѣкоторыя новыя и вмѣстѣ съ тѣмъ хорошо развитыя положенія. Во первыхъ, доказываетъ необходимость освободить исполнительную полицію отъ множества возлагаемыхъ на нее совершенно напрасно дѣлъ, особенно по судебной части. Во вторыхъ, что исполнительная полиція должна быть организована какъ гражданское, а не какъ военное учрежденіе. Въ третьихъ, разсматриваетъ особенности большихъ населенныхъ городовъ сравнительно съ меньшими центрами относительно устроенія въ нихъ органовъ исполнительной полиціи. Въ четвертыхъ, подробно разсматриваетъ вопросъ о тайной и политической полиціи. Однимъ изъ существенныхъ недостатковъ этого сочиненія является и словоохотливость автора, безпрестанно повторяющагося и говорящаго очень долго о вопросахъ любопытныхъ съ такимъ искусствомъ, что нельзя вывести никакихъ положеній изъ того, что говоритъ авторъ. Изданное имъ въ 1852 г. коротенькое извлеченіе изъ этого сочиненія, подъ заглавіемъ: «Wesen, Geschichte, Literatur, charakteristische Thätigkeiten und Organisation der modernen Polizei, — въ этомъ отношеніи гораздо удовлетворительнѣе: ясно группируетъ положенія, которыхъ держится авторъ относительно исполнительной полиціи.

Этотъ вопросъ, анализъ дѣятельности исполнительной полиціи воз-

будилъ работы еще двухъ современныхъ нѣмецкихъ писателей — *Аве-Лальманъ* и *Ферстемана*. Первоначально, въ своемъ обширномъ сочиненіи, о классѣ мошенниковъ въ Германіи (*Fr. Chr. Bened. Avé-Lallemant*, Das deutsche Gaunerthum in seiner socialpolitischen, literarischen und linguistischen Ausbildung zu seinem heutigen Bestande, 4 ч. Лейпц. 1858), *Аве-Лальманъ* подвергаетъ весьма замѣчательной критикѣ неустройство нѣмецкой полиціи, снимающей образцы съ французской и стоящей въ разладѣ съ потребностями жизни. Онъ доказываетъ, что неустройство ея зависитъ отъ совершеннаго непониманія ея существа, отъ неумѣнія поставить ее въ надлежащую связь съ политическими и соціальными условіями, и думаетъ, что достигнуть улучшенія можно устроеніемъ въ университетахъ отдѣльныхъ каѳедръ полицейскаго права. Ему представляется необходимою надлежащая централизація полицейскаго управленія, введеніе гражданскаго строя полицейскихъ органовъ и соглашеніе ихъ функціи съ дѣйствительными потребностями общества (II, 341 — 369). Эти начала онъ стремится полнѣе разъяснить въ изданныхъ имъ изслѣдованіяхъ, подъ заглавіемъ: «Die Krisis der deutschen Polizei» 1861 и «die Reform der Polizei in Hamburg», 1862 г. Изъ этихъ брошюръ, равно, какъ и изъ послѣдней, «Die Norddeutsche Bundespolizei», 1868 г. можно убѣдиться, что авторъ въ состояніи доказать только несостоятельность нѣмецкой полиціи, но не имѣетъ никакихъ началъ для реформы: его политическія воззрѣнія строятся главнымъ образомъ на ученіи Гельда (*Joseph Held*; Grundanschauungen über Staat u. Gesellschaft), а такая политическая подготовка недостаточна для выработки какихъ либо новыхъ положеній.

Гораздо важнѣе трудъ *Фёрстемана*, издавшаго въ 1869 г. Начала прусскаго полицейскаго права (*Th. Foerstemann*, Principien des preussischen Polizeirechts). Хотя для практическихъ цѣлей полицейское законодательство Пруссіи было уже собрано въ прекрасномъ сборникѣ *Рённе* (*Rönne* u. *Simon*, Polizeiwesen des preussischen Staats), но г. Ферстеманнъ нашелъ необходимымъ все полицейское законодательство Пруссіи изложить въ точной научной системѣ, имѣя въ виду доставить своею книгою полный комментарій, главнымъ образомъ, для практическихъ цѣлей. Но и для теоріи прусскаго полицейскаго права сочиненіе Ферстеманна представляетъ неменьшую важность. Здѣсь можно найти весьма точно изложенную исторію прусской исполнительной полиціи и всѣ функ-

ціи, въ настоящее время ей предоставленныя, изложенныя въ наиудовлетворительнѣйшей системѣ.

Изданный въ 1866 г. профессоромъ *Пёгелемъ*, учебникъ полицейскаго права (Grundriss zu Vorlesungen über Polizei) представляетъ коротенькій конспектъ его лекцій, но весьма систематически составленный, имѣющій въ виду изъ положительныхъ правъ преимущественно полицейское право Баваріи. Въ теоретической части держится Моля, но принимаетъ систему болѣе удовлетворительную: въ одной части разсматриваетъ существо полицейской дѣятельности, раздѣляя эту часть на полицію безопасности и полицію благосостоянія; въ другой части подвергаетъ разсмотрѣнію полицейское управленіе.

При перечисленіи новѣйшей нѣмецкой литературы по наукѣ полиціи нельзя не указать на сочиненіе, неносящее заглавія учебника науки полиціи, но занимающее въ литературѣ ея почетнѣйшее мѣсто и прямо къ наукѣ полиціи относящееся. Это невполнѣ еще оконченное сочиненіе профессора вѣнскаго университета *Лоренца Штейна*, Die Lehre von der inneren Verwaltung, составляющее продолженіе его общаго сочиненія Die Verwaltughslehre, которой издано до сихъ поръ 7 частей, Штуттгартъ, 1865 — 1868. Разсмотрѣніе его сочиненія, Die Lehre von der inneren Verwaltung, можетъ убѣдить, что оно прямо относится къ наукѣ полиціи, хотя подъ полиціею и полицейскимъ правомъ, какъ сейчасъ будетъ показано, Лоренцъ Штейнъ разумѣетъ нѣчто совершенно иное. Въ 1870 г. Лоренцъ Штейнъ издалъ изъ своего обширнаго сочиненія извлеченіе, въ видѣ коротенькаго учебника (Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts). — Его ученіе объ innere Verwaltung находится въ тѣснѣйшей связи съ ученіемъ его о Verwaltung вообще. Разумѣя подъ государствомъ понятіе общенія людей, возведенное до понятія личности, до личнаго самознанія (что особенно развито въ другомъ его сочиненіи, въ System der Staatswissenschaft, именно во 2-й его части, въ Gesellschaftslehre), Лоренцъ Штейнъ анализируетъ государство, какъ опредѣленную форму личности. Эта личность имѣетъ свою жизнь, основанную на свободномъ самоопредѣленіи. Таковое возможно, ибо у государства есть воля, являющаяся въ верховной государственной власти. Самостоятельная дѣятельность этой воли выражается въ законодательствѣ. Но какъ по отношенію къ каждой отдѣльной волѣ, такъ и по отношенію къ государственной волѣ, кромѣ самоопредѣленія, есть еще и другой факторъ, возбуждающій проявленіе воли: внѣшній міръ, дѣйст-

вующій на волю. Дѣятельность государственной воли, представляющая совокупленіе моментовъ, набираемыхъ изъ внѣшняго міра, которые воля по своему переработываетъ, подчиняя ихъ собственному самоопредѣленію, совершенно отличается отъ законодательной дѣятельности, и есть дѣятельность правительственная. Разсматривая эту дѣятельность, онъ различаетъ двоякій ея характеръ: во первыхъ, разсматриваемая, какъ осуществляющая государственную волю во всѣхъ случаяхъ, гдѣ она опредѣлена, и создающая ее своимъ направленіемъ и выводомъ ея изъ существа государства во всѣхъ случаяхъ, когда государственная воля не опредѣлена, эта дѣятельность представляется силою, осуществляющею волю государства (vollziehende Gewalt или Vollziehung); во вторыхъ, разсматриваемая по отношенію къ объектамъ, различныя начала которыхъ даютъ Vollziehung содержаніе, мѣру, средство и опредѣляютъ ея цѣль, эта дѣятельность есть Verwaltung. Verwaltung или управленіе разсыпается на три области: финансовое управленіе (Finanzverwaltung), судебное управленіе (Rechtspflege), и внутреннее управленіе (Innere Verwaltung). Послѣднее (Innere Verwaltung), составляющее по нашему мнѣнію полицейское управленіе, и отличающееся у Л. Штейна только названіемъ, представляетъ замѣчательнѣйшую разработку, оставляющую за собою далеко всѣ предшествующіе труды по наукѣ полиціи. Изученіе англійской государственной жизни, вѣрныя отвлеченія началъ исторіи германскаго права, глубокія познанія политической экономіи и соціологіи дали возможность автору эти полицейскіе вопросы поставить совершенно иначе и развить совершенно самостоятельно. Разсмотрѣніе Innere Verwaltung начинается со второй части его Verwaltungslehre, и въ изданной до сихъ поръ VII части только начинается разсмотрѣніе второй изъ предположенныхъ имъ областей Innere Verwaltung. Именно Л. Штейнъ въ своемъ систематическомъ разсмотрѣніи вопроса объ Innere Verwaltung предположилъ разсмотрѣть его: 1) по отношенію къ личности человѣка (persönliche Leben), 2) по отношенію къ его хозяйственной жизни, и 3) по отношенію къ его общественной жизни. Въ изданномъ большомъ сочиненіи окончено разсмотрѣніе по отношенію къ первому вопросу, и только начато по отношенію ко второму; въ руководствѣ же, изданномъ въ 1870 г. представлены положенія по отношенію ко всѣмъ тремъ областямъ этого вопроса. Подвергая разсмотрѣнію вопросъ внутренняго управленія и личности человѣка, Лоренцъ Штейнъ сначала разсматриваетъ физическую, а потомъ духовную жизнь человѣка. Въ разсмотрѣніе

первой входятъ: 1) вопросъ народонаселенія (Das Bevölkerungswesen u. sein Verwaltungsrecht), при чемъ авторъ находитъ необходимымъ отнести сюда и вопросъ о пріѣзжающихъ въ страну и законодательство о паспортахъ; 2) вопросъ обезпеченія условій народнаго здоровья (Das öffentliche Gesundheitswesen); 3) то, что онъ разумѣетъ подъ именемъ полицейскаго права. Этотъ вопросъ является въ цѣлой системѣ Л. Штейна менѣе другихъ обработаннымъ, поставленнымъ крайне искусственно, между вопросомъ обезпеченія условій народнаго здоровья и дѣятельностію управленія по обезпеченію духовнаго развитія гражданъ. Сколько ни старается оправдать и обмотировать свое положеніе Л. Штейнъ, сознаваясь, что при разъясненіи Vollziehende Gewalt, данное понятіе о полиціи, какъ о Zwangsrecht, было неточно разъяснено, но его толкованія остаются неубѣдительны. Л. Штейнъ ставитъ такое начало: разсматриваемыя имъ три области управленія — финансоваго, судебнаго и внутренняго, имѣютъ по отношенію къ государственному понятію двоякую задачу. Во первыхъ, всѣ виды этого управленія должны положительно поставить условія, обезпечивающія самое развитіе, а во вторыхъ они должны оградить отъ грозящихъ опасностей. Эта то послѣдняя задача, по мнѣнію Штейна, и есть дѣло полиціи, которая потому одинаково связана со всѣми видами управленія, какъ и самыя опасности, отъ которыхъ она обязана ограждать; потому каждый изъ трехъ отдѣловъ его управленія имѣетъ свою полицію. Но какимъ же образомъ послѣ того рѣчь о полиціи можетъ идти въ самой срединѣ ученія объ Innere Verwaltung? Такою натяжкою желаетъ это объяснить Штейнъ: право рождается тамъ, гдѣ одна воля, именно воля der vollziehenden Gewalt, становится выше другой воли, именно воли отдѣльнаго лица. Если это является тамъ, гдѣ правительственная власть хочетъ ограничить свободу отдѣльнаго лица, дабы этимъ ограниченіемъ устранить опасность для общаго развитія, тамъ порождается понятіе полицейскаго права. Не трудно видѣть, что такимъ натянутымъ объясненіемъ нельзя удовлетворить рождающемуся недоумѣнію, отчего здѣсь разсматривается и именно такъ понимается полиція: совершенно такое же отношеніе имѣетъ она рѣшительно ко всѣмъ вопросамъ, разсматриваемымъ въ Innere Verwaltung. Развивая согласно съ даннымъ имъ понятіемъ полиціи, значеніе и существо полицейскаго права, Л. Штейнъ думаетъ, что подъ нимъ нужно разумѣть совокупность тѣхъ основаній, правилъ и дѣйствующихъ законовъ, коими опредѣляются границы полицейской функціи относительно

личной свободы. Разбирая элементы полицейскаго права, авторъ разсматриваетъ разные виды полиціи—судебной и административной, функціи, ввѣряемой той и другой, способы ея дѣятельности и отвѣтственность, сначала вообще, а потомъ и въ особенности разбираетъ различные виды органовъ высшихъ, нисшихъ, спеціальныхъ, коимъ ввѣряется полиція безопасности. Хотя при изложеніи этого вопроса онъ держится общаго своего метода историко-статистическаго, но этотъ вопросъ обработанъ гораздо формальнѣе, менѣе удовлетворительно сравнительно со всѣми другими. Самъ *Л. Штейнъ* въ изданномъ имъ потомъ руководствѣ (Handbuch der Verwaltungslehre, стр. 97) сознается, что это разъясненіе ему не удалось, хотя путь, имъ избранный, по его мнѣнію, вѣренъ. Въ этомъ руководствѣ онъ держится такихъ положеній для объясненія своего воззрѣнія на полицію. Полицію составляетъ та часть внутренняго управленія, которая имѣетъ задачею обезпечить безопасность. Но къ этому существенному содержанію полиціи присоединяются функціи постороннія, но совершенно необходимыя для внутренняго управленія и могущія быть осуществимыми только полицейскими органами, именно осуществленіе принудительной дѣятельности, необходимо проявляемой управленіемъ въ области финансовой, судебной и внутренняго управленія. Собственная же задача полиціи — обезпеченіе безопасности, до сихъ поръ по мнѣнію Л. Штейна, мало весьма разъяснена и онъ предполагаетъ положить совершенно новыя основы для разъясненія существа полиціи, раздѣливъ ея призывъ на двѣ совершенно различныя функціи: 1) *полицію безопасности* (Sicherheitspolizei), имѣющую задачею посредствомъ законовъ и административныхъ мѣропріятій ограничить личную свободу тамъ, гдѣ это необходимо для обезпеченія всеобщей безопасности; 2) *административную полицію* (Verwaltungspolizei), задача которой заключается въ обезпеченіи той или другой цѣлой области общественной жизни; потому административная полиція является не столько отдѣльною функціею, сколько полицейскою стороною управленія въ каждой области. Поэтому административная полиція не имѣетъ самостоятельной системы, но въ цѣлой системѣ управленія она является необходимою частію, обезпечивающею самое управленіе. Оттого и получается полиція народонаселенія, санитарная, почтовая, строительная полиція и т. д. Какъ не вяжется съ общею его системою разсмотрѣніе искусственно созданнаго имъ понятія полиціи, такъ трудно понять и причину поставленнаго (въ общемъ его сочиненіи Innere Verwaltungslehre) вслѣдъ за

симъ 4, вопроса, названнаго Pflegschaftswesen, гдѣ разсматривается опека надъ малолѣтними и охраненіе имущества послѣ умершаго лица. Если опека и можетъ быть отнесена къ этому отдѣлу, хотя нѣтъ причины отвести ей мѣсто послѣ вопроса о полиціи, то охраненіе имущества послѣ умершаго лица во всякомъ случаѣ, по системѣ автора, должно быть разсмотрѣно во 2 части. За разсмотрѣніемъ управленія и физической жизни человѣка идетъ обширное и превосходное разсмотрѣніе управленія духовной жизни человѣка. Здѣсь администрація страны относительно народнаго образованія разъяснена въ высшей степени удовлетворительно. Вторая часть, посвященная разсмотрѣнію управленія и хозяйственной жизни человѣка, представляетъ по полному сочиненію только начало, но дающее понятіе о глубинѣ, съ которою будетъ исчерпанъ и этотъ вопросъ. Въ короткомъ же учебникѣ и вторая и третья часть доведены до конца и представляютъ одно изъ наилучшихъ пособій въ литературѣ науки полиціи.

Какъ планъ Л. Штейна, такъ и принятое имъ названіе Verwaltungslehre находятъ въ Германіи многихъ подражателей. Изданный въ 1870 г. *Инама-Штернегомъ* (K. Th. Inama-Sternegg) коротенькій учебникъ науки полиціи, подъ заглавіемъ Verwaltungslehre in Umrissen, построенъ на положеніяхъ Штейна, и по точному изложенію и краткости составляетъ недурное руководство.

Это же названіе Verwaltungsrecht принялъ и Рёслеръ для обширнаго своего учебника (*Hermann Roesler*, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Ерланг. 2 т. 1872—1873), еще неоконченнаго. Предполагая, что право управленія (Verwaltungsrecht) раздѣляется на *соціальное* (разсматривающее отношенія, созидаемыя самимъ обществомъ), *политическое* (имѣющее въ виду такія отношенія, создаваемыя государствомъ) и *формальное*, изучающее учрежденія и органы государственные, дѣйствующіе для осуществленія цѣлей управленія), *Реслеръ* въ двухъ обширныхъ томахъ изложилъ соціальное право управленія. Не смотря на тщательную обработку отдѣльныхъ вопросовъ, это сочиненіе въ общемъ представляетъ величайшую запутанность понятій: вмѣсто облегченія и уясненія его система служитъ только къ затрудненію и сбивчивости. Безъ глубины воззрѣній Л. Штейна, поставленный имъ вопросъ о систематической разработкѣ всего права управленія, расплывающагося въ безграничности, находитъ въ трудѣ Реслера разъясненіе самое невыгодное: понятіе опредѣленной и очерченной полицейской дѣятельности, въ на-

укѣ полиціи, замѣняется здѣсь хаотическимъ и безграничнымъ ученіемъ о правѣ управленія.

§ 43.

Во французской литературѣ XIX ст., какъ было замѣчено выше, не имѣется сочиненій, посвященныхъ прямо наукѣ полиціи, такъ какъ и самое названіе полиціи принимается французскими публицистами въ тѣсномъ смыслѣ: они разумѣютъ подъ нею либо police municipale, либо police générale. Понятіе же полиціи въ обширномъ смыслѣ входитъ въ понятіе администраціи, и по разъясненію оной имѣется множество почтенныхъ трудовъ, издававшихся какъ въ отдѣльныхъ монографіяхъ, такъ и въ цѣлыхъ курсахъ публичнаго и административнаго права. Не останавливаясь здѣсь на разсмотрѣніи множества такихъ учебниковъ (de Gèrando, Macarel, Laferrière, Foucart, Serrygny и др.), считаемъ необходимымъ указать на важнѣйшее изъ сочиненій этого рода, принадлежащее *Батби* (A. Batbie), Traité théorique et pratique de droit public et administratif. VII томовъ, Парижъ, 1861—1868. Въ этомъ сочиненіи, рядомъ съ вопросами государственнаго права, находимъ почти и всѣ вопросы полицейскаго права. Авторъ разсматриваетъ, при историческомъ очеркѣ и сравненіи съ законоположеніями главнѣйшихъ европейскихъ государствъ, каждый вопросъ экзегетически, держась системы кодекса, что въ научномъ отношеніи представляетъ многія невыгоды, но авторъ рядомъ съ научными цѣлями имѣетъ въ виду и практическія удобства. Въ общемъ введеніи, занимающемъ весь первый томъ, авторъ знакомитъ систематически со всѣми вопросами, которые входятъ въ публичное и административное право. Подъ публичнымъ правомъ онъ разумѣетъ совокупность правъ, предоставленныхъ гражданамъ и правъ, предоставленныхъ правительству, а подъ административнымъ—учрежденіе административныхъ мѣстъ и властей и способы дѣятельности, имъ предоставляемые. Необходимыми вспомогательными науками для изученія административнаго права онъ признаетъ политическую экономію и статистику. Разсуждая о предѣлахъ администраціи государственной, авторъ задаетъ вопросъ, должна ли она ограничиваться ролью только отрицательною, т. е. являться для устраненія грозящихъ гражданамъ опасностей, или напротивъ должна дѣйствовать и положительно, создавая выгодныя для гражданской жизни условія, и рѣшаетъ этотъ вопросъ утвердительно (II, 277). Полицейскіе вопросы не сосредоточены

только въ разсмотрѣніи административнаго права, но напротивъ разсматриваются и въ публичномъ правѣ. Въ этомъ отношеніи сочиненіе Батби даетъ только богатый матеріалъ, который интересующимся этими вопросами самимъ придется приводить въ систему. Кромѣ сочиненій, посвященныхъ разсмотрѣнію публичнаго и административнаго права, имѣются сочиненія о муниципальной полиціи. Независимо отъ указанныхъ въ § 28 сочиненій о полиціи вообще, здѣсь считаемъ нужнымъ указать на трудъ *Шампаньи* (*Nap. de Champagny*), Traité de la police municipale, 4 т., Пар. 1844—1862. Историческимъ методомъ авторъ разсматриваетъ вопросы: о полицейскихъ предписаніяхъ и ихъ отношеніи къ положительному закону, функціи муниципальной полиціи весьма подробно и отчетливо.

Труды *Бешара*, доказывавшаго необходимость общинной автономіи и разъяснявшаго опасность для народнаго благополучія отъ централизаціи, представляютъ большое пособіе для уясненія цѣлой французской исторіи полиціи въ обширномъ смыслѣ. Особенно его Introduction au droit municipal moderne (1869). Droit municipal dans les temps modernes (1866). Ему же принадлежитъ обширное сочиненіе: «Droit municipal dans l'antiquité et au moyen-âge», 3 тома.

§ 44.

Въ Россіи въ XIX ст., со вступленія на престолъ императора Александра I являются полнѣйшія реформы всего полицейскаго управленія страны. Французскія начала, положенныя въ основаніе этихъ преобразованій, оказываются не вполнѣ пригодными для Россіи. Безпрестанныя измѣненія въ введенныхъ учрежденіяхъ свидѣтельствуютъ о постоянномъ стремленіи правительства сдружить эти реформы съ потребностями народной жизни. Но всѣ эти попытки не даютъ желаемыхъ результатовъ до новѣйшаго времени. Только по освобожденіи крестьянъ отъ крѣпостной зависимости явилась возможность возвратиться къ дѣйствительнымъ основамъ русской жизни и начать обновленіе государственнаго строя проведеніемъ дѣйствительныхъ полицейскихъ началъ: сдруженіемъ полицейской дѣятельности русскаго общества съ дѣятельностію правительства.

Реформы императора Александра I и слѣдовавшія за нимъ дополненія и измѣненія его преобразованій касались какъ общаго полицейскаго управленія страны, такъ и устроенія исполнительной полиціи.

Желая провести, по примѣру Франціи, строгое начало централизаціи

посредствомъ устроенія министерства, императоръ Александръ I вмѣстѣ съ тѣмъ желалъ, чтобы новое установленіе его, Государственной Совѣтъ, учрежденный для законодательной дѣятельности, давалъ по отношенію ко вновь издаваемымъ законамъ, касающимся государственной полицейской дѣятельности въ обширномъ смыслѣ, такое направленіе, которое бы сообщило единство дѣятельности множеству учрежденныхъ полицейскихъ министерствъ. Съ этою же цѣлію учрежденъ и Комитетъ Министровъ, которому ввѣрена, между прочимъ, высшая административная дѣятельность, утверждаемая императоромъ, по отношенію къ такимъ вопросамъ, которые касаются многихъ министерствъ. Поручивъ разсмотрѣніе законодательныхъ мѣръ, относящихся къ полицейскимъ вопросамъ въ обширномъ смыслѣ, двумъ департаментамъ Государственнаго Совѣта, департаменту гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ и департаменту государственной экономіи, а въ извѣстныхъ случаяхъ соединеннымъ ихъ присутствіямъ, императоръ Александръ I далъ такое руководительное начало относительно законодательной дѣятельности по вопросамъ полицейскимъ въ обширномъ смыслѣ. «Во всѣхъ министерствахъ, особенно же въ тѣхъ, коихъ предметомъ есть государственное хозяйство и общая промышленность, должно наблюдать, чтобы мѣрами излишняго надзора и многосложностію правилъ не стѣснить частной предпріимчивости. Истинные способы сего управленія должны состоять болѣе въ отвращеніи препятствій, нежели въ точномъ и понудительномъ предписаніи путей, коими должна шествовать промышленность. Здѣсь скорѣе найти и указать ихъ можетъ частная польза, нежели законъ». (Общій Наказъ министерствамъ, 1-е П. С. З. № 24686, § 225. Это правило остается и нынѣ дѣйствующимъ закономъ: Св. Зак. I, учр. мин., ст. 202).

Учреждая свое министерство, первоначально манифестомъ 1802 года, а потомъ съ нѣкоторыми измѣненіями въ 1810 г., императоръ Александръ I центральную администрацію дѣлами полицейскими въ обширномъ смыслѣ ввѣрилъ слѣдующимъ министерствамъ: 1) администрацію дѣлъ духовнаго благосостоянія — *министерству народнаго просвѣщенія* и *главному управленію духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій*, а въ 1817 г оба эти учрежденія слиты въ одно, подъ именемъ министерства духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія, въ каковомъ видѣ оно оставалось до 1824 г. когда опять отдѣлилось главное управленіе духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій, существовавшее самостоятельно до присоединенія его въ 1832 г. къ министерству внут-

реннихъ дѣлъ въ видѣ департамента. 2) Администрація вопросовъ матеріяльнаго благосостоянія ввѣрена двумъ министерствамъ: *внутреннихъ дѣлъ*, коему поручено попеченіе о распространеніи и поощреніи земледѣлія и промышленности, и *главному управленію путей сообщеній*, коему ввѣрена центральная администрація относительно всѣхъ путей сообщеній. 3) Центральная администрація относительно внутренней безопасности была ввѣрена *министерству полиціи*. Впослѣдствіи безпрестанныя перемѣны постигали всѣ эти министерства. (См. мое русское государственное право, I § 90.)

Министерство полиціи было образовано, какъ центральное установленіе для завѣдыванія всѣми органами исполнительной полиціи въ Россіи и всѣми вопросами безопасности. Въ учрежденіи его сказано, что этимъ возстановляется прежде существовавшее званіе генералъ-полиціймейстера, подъ именемъ министра полиціи. Этому министерству ввѣрены были два рода дѣлъ: одинъ родъ названъ дѣлами, къ общему *благоустройству* или *полиціи предохранительной* относящимися, а именно дѣла медицинской полиціи, народнаго продовольствія, общественнаго призрѣнія бѣдныхъ, дѣла о цензурѣ, по обезпеченію безопасности путей сообщеній и пр.; другой родъ дѣлъ названъ *полиціею исполнительною*, подъ коею разумѣлось приведеніе въ исполненіе судебныхъ приговоровъ, сборъ недоимокъ, дѣла тюремныя, устройство стражи и пр. На этомъ основаніи въ министерствѣ полиціи учреждены три департамента: полиціи хозяйственной, полиціи исполнительной и медицинской, кромѣ того двѣ канцеляріи, общая и особенная, медицинскій совѣтъ, а затѣмъ въ это министерство перенесено и управленіе предупредительной цензуры. (1-е П. С. № 24,687, № 24,932). Министру полиціи указано было дѣйствовать по общему наказу, данному для всѣхъ министерствъ, но въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ по охраненію внутреннсй безопасности министру полиціи предоставлено право требовать пособія расположенныхъ въ губерніяхъ войскъ, и его повелѣнія въ подобныхъ случаяхъ исполняются безпрекословно, хотя бы и не имѣли узаконенной формы (№ 24,687, § 101, 102). Вмѣстѣ съ тѣмъ министру полиціи предоставлено было отдавать по подчиненной ему на пространствѣ всего государства исполнительной полиціи приказы, по примѣру отдаваемыхъ военнымъ министромъ по арміи (№ 24,798). Въ министерствѣ полиціи должны были составляться еженедѣльныя вѣдомости о главнѣйшихъ происшествіяхъ въ имперіи (пост. 1817 г. № 27,115). Но въ 1819 г.

нашли болѣе удобнымъ министерство полиціи упразднить, и все центральное управленіе дѣлъ полиціи исполнительной, полиціи народнаго продовольствія, призрѣнія бѣдныхъ и медицинской полиціи сосредоточить въ *министерствѣ внутреннихъ дѣлъ*, которое и дѣйствуетъ съ тѣхъ поръ, какъ центральное установленіе по всѣмъ этимъ вѣтвямъ правительственной полицейской дѣятельности. (Отдѣльныя измѣненія, послѣдовавшія съ тѣхъ поръ въ учрежденіи министерства внутреннихъ дѣлъ см. въ моемъ соч.: «Русское государственное право, I, § 94, стр. 289—294). Существенная перемѣна была сдѣлана въ 1826 году, когда изъ особенной канцеляріи министерства внутреннихъ дѣлъ было образовано *3-е отдѣленіе собственной Его В. канцеляріи*. Этому новому установленію ввѣрены, независимо отъ министерства внутреннихъ дѣлъ, всѣ распоряженія по дѣламъ высшей полиціи, по дѣламъ о сектахъ и расколахъ, по открытію виновныхъ въ дѣланіи и распространеніи фальшивыхъ ассигнацій, монетъ, документовъ и пр., свѣдѣнія и распоряженія о всѣхъ лицахъ, подъ надзоромъ полиціи состоящихъ, высылка и размѣщеніе вредныхъ и подозрительныхъ людей, завѣдываніе мѣстами заточенія государственныхъ преступниковъ, собираніе статистическихъ свѣдѣній, относящихся до полиціи (2-е П. С. № 449). Эти функціи политической полиціи остаются и до сихъ поръ въ вѣдѣніи этого установленія. Но кромѣ этихъ дѣлъ 3-му отдѣленію поручались и другія дѣла. Цензурнымъ уставомъ 1828 г. было постановлено, что драматическія сочиненія могутъ быть представлены на театрахъ неиначе, какъ съ одобренія 3-го отдѣленія (№ 1979), что оставалось въ силѣ до правилъ 6 апрѣля 1865 года, которыми цензоры драматическихъ сочиненій поставлены при главномъ управленіи по дѣламъ печати, находящемся въ составѣ министерства внутренныхъ дѣлъ. Въ 1829 г. было постановлено, чтобы губернаторы о всѣхъ важнѣйшихъ происшествіяхъ представляли всеподданнѣйшіе рапорты по III отдѣленію (№ 2701). Но полное свое учрежденіе III-е отдѣленіе С. Е. В. Канцеляріи, по которому оно дѣйствуетъ и въ настоящее время, получило въ 1839 г. Указомъ 28 марта этого года управляющему этимъ отдѣленіемъ поручено начальство надъ штабомъ корпуса жандармовъ (№ 12,177). Жандармское войско, первоначально какъ военная полиція, образовано въ Россіи при императорѣ Александрѣ I въ 1815 г., когда одинъ драгунскій (Борисоглѣбскій) полкъ былъ переименованъ въ жандармскій и распредѣленъ по корпусамъ арміи (№ 25,929). По примѣру устроенія такой полиціи въ войскѣ, въ

1817 г. устроились жандармскія команды, какъ полицейскія въ городахъ. До тѣхъ поръ, въ вѣдѣніи мѣстныхъ полицейскихъ властей находились драгунскія полицейскія команды, вмѣсто которыхъ и образованы жандармы внутренней стражи, по образцу французскому. Такія жандармскія команды были учреждены въ 1817 г. въ столицахъ, во всѣхъ губернскихъ городахъ и въ портовыхъ городахъ Одессѣ, Таганрогѣ и Ѳеодосіи. Такія жандармскія дивизіи и ихъ отдѣльныя части были отнесены къ составу отдѣльнаго корпуса внутренней стражи (№ 26,630). Образованный затѣмъ отдѣльный корпусъ жандармскій находился въ непосредственномъ вѣдѣніи военнаго министерства до 1839 г., когда поставленъ въ органическую связь съ управленіемъ III-го отдѣленія. Въ новѣйшее время усилены штаты какъ III-го отдѣленія С. Е. В. Канцеляріи, (*) такъ и составъ жандармскихъ полицейскихъ управленій. (**) Вмѣстѣ съ тѣмъ дѣятельность чиновъ корпуса жандармовъ по изслѣдованію преступленій опредѣлена новыми, Высочайше утвержденными правилами 19 мая 1871 г. На основаніи этихъ правилъ *во первыхъ*, указано всѣмъ чинамъ дополнительнаго штата губернскихъ жандармскихъ управленій о всякомъ замѣченномъ ими происшествіи, заключающемъ въ себѣ признаки преступленія или проступка, подсуднаго общимъ судамъ, сообщать мѣстному прокурорскому надзору или полиціи. Лицамъ прокурорскаго надзора предоставлено право возлагать на жандармскихъ чиновъ производство дознанія по обыкновеннымъ преступленіямъ и въ этихъ случаяхъ жандармскіе чины руководствуются какъ и всѣ органы исполнительной полиціи правилами устава уголовнаго судопроизводства. Во *вторыхъ*, на нихъ возложено производство дознаній по государственнымъ преступленіямъ, кромѣ особенно важныхъ дознаній, производимыхъ лицомъ, особо Высочайшею властію назначаемымъ. Обыкновенныя дознанія по государственнымъ преступленіямъ производятся жандармскими чинами какъ по предложенію прокурора судебной палаты, такъ и

(* Штатъ III-го Одѣленія. Высоч. учрежд. 23 янв. 1873 г., не считая Главноуправляющаго и новой, образованной въ 1871 г. должности Управляющаго III Отдѣленіемъ, съ окладомъ въ 7000 р. (С. У. 1871, № 992), составляетъ ежегодно 63,253 р. (С. у. 1873, № 187).

**) Въ 1871 г. штатъ губернскихъ жандармскихъ полицейскихъ управленій увеличенъ 12-ю офицерами и 30-ю унтеръофицерами (С. У. 1871, № 870), а въ 1872 г. еще добавленъ 3-мя оберъофицерами и 81 унтеръофицеромъ (С. У 1872, № 287).

непосредственно. Дознаніе, возлагаемое на особо назначаемое Высочайшею властію лицо, производится подъ высшимъ наблюденіемъ министра юстиціи и шефа жандармовъ и при личномъ присутствіи прокурора судебной палаты. Всякое дознаніе представляется, по его окончаніи, прокуроромъ судебной палаты министру юстиціи, который, по сношеніи съ шефомъ жандармовъ, дѣлаетъ распоряженіе о производствѣ предварительнаго слѣдствія или, съ Высочайшаго соизволенія, о прекращеніи дѣла. Въ *третьихъ*, при шефѣ жандармовъ учреждена должность юрисконсульта, и съ закрытіемъ слѣдственной коммиссіи по дѣламъ о государственныхъ преступленіяхъ, учрежденной въ Петербургѣ въ 1862 г., въ распоряженіе шефа жандармовъ предоставлены на содержаніе должности юрисконсульта и на другіе расходы, отпускавшіеся до тѣхъ поръ на слѣдственную коммиссію ежегодно по 23,188 р. (С. У. 1871, № 452).

Въ новѣйшее время министерство внутреннихъ дѣлъ получило новую важную функцію. Именно, новыя государственныя реформы призвали къ государственной полицейской дѣятельности силы общества. Министерству внутреннихъ дѣлъ предоставлено утверждать всякаго рода учреждающіеся союзы и общества, имѣющіе въ виду обезпеченіе тѣхъ или другихъ условій безопасности или благосостоянія, и вмѣстѣ съ тѣмъ ему поручено собираніе и изданіе статистическихъ данныхъ.

Кромѣ такихъ измѣненій въ составѣ и предметахъ полицейской дѣятельности министерства внутреннихъ дѣлъ, послѣдовали многія перемѣны и по отношенію къ другимъ полицейскимъ министерствамъ. Именно министерство народнаго просвѣщенія нѣсколько разъ получало въ свое вѣдѣніе неотносившіяся прямо къ его существу функціи, какъ то медицинское управленіе, цензурное, а вмѣстѣ съ учрежденіемъ въ 1826 году министерства императорскаго двора центральное управленіе нѣкоторыми вопросами духовнаго благосостоянія ввѣрены этому министерству, какъ то: управленіе театрами, академіею художествъ и т. п. Вмѣстѣ съ тѣмъ центральное управленіе цѣлою отраслью учебныхъ установленій, именно многими женскими учебными заведеніями ввѣрено образованному въ 1828 г. IV-му отдѣленію Собственной Его Величества канцеляріи. Главное управленіе путей сообщеній и публичныхъ зданій нѣсколько разъ было измѣняемо въ составѣ и относительно центральнаго управленія строительною полиціею, которая съ обращеніемъ въ 1865 г. главнаго управленія въ министерство путей сообщеній, сосредоточена въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ. Центральное управленіе почтовымъ дѣломъ

было отдѣлено въ 1819 г. отъ министерства внутреннихъ дѣлъ, въ 1830 г. устроено особое главное управленіе, преобразованное въ 1865 г. въ министерство почтъ и телеграфовъ. Центральное управленіе вопросами содѣйствія земледѣльческой промышленности, первоначально ввѣренное министерству внутреннихъ дѣлъ, затѣмъ передано министерству финансовъ, а въ 1837 г. образовано особое министерство государственныхъ имуществъ, много измѣненное въ 1865 г., съ передачею управленія государственными крестьянами въ общее волостное управленіе. Въ связи съ этимъ министерствомъ дѣйствовало главное управленіе государственнаго коннозаводства, съ 1859 года опять являющееся въ видѣ отдѣльнаго управленія. (Подробныя указанія всѣхъ этихъ перемѣнъ см. въ соч. моемъ, Русское государственное право, I, 294—317).

§ 45.

Для исполненія мѣръ и распоряженій, принимаемыхъ этими полицейскими министерствами, въ губерніяхъ поставлено было множество подчиненныхъ имъ и правительствующему сенату установленій и властей. Существо всѣхъ этихъ губернскихъ и уѣздныхъ полицейскихъ учрежденій подверглось кореннымъ преобразованіямъ, послѣдовавшимъ вслѣдъ за освобожденіемъ крестьянъ отъ крѣпостной зависимости.

Поставивъ свои новыя центральныя установленія, императоръ Александръ I нашелъ возможнымъ въ дѣлѣ мѣстнаго управленія возвратиться къ началамъ императрицы Екатерины II. Общія полицейскія и правительственныя установленія губернскія, долженствовавшія исполнять мѣры и распоряженія министерства полиціи, а потомъ министерства внутреннихъ дѣлъ, *губернаторы и губернскія правленія*, поставлены по началамъ Екатерининскимъ, съ нѣкоторыми впрочемъ отличіями. Именно измѣнено положеніе генералъ-губернаторовъ, какъ намѣстниковъ. Признано ненужнымъ имѣть генералъ-губернатора въ каждой губерніи, но только въ нѣкоторыхъ мѣстахъ, особенно отдаленныхъ, поставлены генералъ-губернаторскія управленія, для высшаго наблюденія и полицейско-политической администраціи нѣсколькихъ губерній, составившихъ генералъ-губернаторство. Впослѣдствіи инструкціею 1853 г. пытались точнѣе опредѣлить функцію генералъ-губернатора, какъ высшаго администратора въ губерніи. Въ извѣстномъ подчиненіи генералъ-губернаторамъ, гдѣ таковые были назначены, правительственная—исполнительная дѣятельность ввѣрена въ губерніи губернатору и губернскому правленію. Должность

губернатора была постоянно усложняема, такъ какъ въ этой должности стремились сосредоточить всѣ вѣтви мѣстной администраціи, предоставить губернатору начальствованіе надъ всею губерніею, что выразилось въ положеніи 1837 года. Имѣя вмѣстѣ съ губернскимъ правленіемъ, подъ главнымъ вѣдѣніемъ правительствующаго сената и непосредственными указаніями министерства внутреннихъ дѣлъ, надзоръ за точнымъ исполненіемъ законовъ и надлежащимъ отправленіемъ всѣми губернскими органами ихъ обязанностей, и начальствованіе надъ всѣми органами исполнительной полиціи въ губерніи, начальникъ губерніи поставленъ былъ въ непосредственныя отношенія ко всѣмъ присутственнымъ мѣстамъ, коимъ ввѣрялась исполнительная дѣятельность по той или другой вѣтви правительственной полиціи: губернаторъ предсѣдательствовалъ въ 15 присутственныхъ мѣстахъ. (Ср. мое изслѣдованіе, «О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ», 1864 г. стр. 131 и слѣд.).

Кромѣ губернатора и губернскаго правленія, полицейскую администрацію, до введенія новыхъ реформъ, въ губерніи отправляли:

Врачебныя управы, открытыя въ каждомъ губернскомъ городѣ для администраціи дѣлами медицинской полиціи (на основ. закона 19 января 1797 года). Врачебныя управы поставлены потомъ въ непосредственное вѣдѣніе медицинскаго департамента министерства внутреннихъ дѣлъ. Впослѣдствіи заботы о обезпеченіи условій народнаго здоровья съ врачебными управами раздѣлили *губернскій комитетъ общественнаго здравія и губернскій оспенный комитетъ*.

Приказы общественнаго призрѣнія бѣдныхъ, дѣйствовавшіе въ каждомъ губернскомъ городѣ по началамъ Екатерининскаго губернскаго учрежденія, съ нѣкоторыми измѣненіями,—въ вѣдѣніи хозяйственнаго департамента министерства внутреннихъ дѣлъ.

Административно-исполнительная дѣятельность по вопросамъ строительной полиціи и путей сообщенія принадлежала *губернскимъ и уѣзднымъ строительнымъ и дорожнымъ коммиссіямъ*, дѣйствовавшимъ въ вѣдѣніи главнаго управленія путей сообщеній и публичныхъ зданій.

Полиція народнаго продовольствія ввѣрена была дѣйствовавшей въ каждой губерніи, въ вѣдѣніи министерства внутреннихъ дѣлъ, *коммиссіи народнаго продовольствія*.

Заботы о развитіи земледѣльческой промышленности и опека надъ государственными крестьянами принадлежали *палатамъ государственныхъ имуществъ* и подчиненнымъ имъ *окружнымъ управленіямъ*.

Отдѣльныя, не всегда совпадавшія съ дѣленіемъ на губерніи, мѣстныя управленія по спеціальнымъ вопросамъ благосостоянія являлись и теперь остаются въ епархіальныхъ управленіяхъ, дѣйствовавшихъ въ вѣдѣніи Св. правительствующаго Синода; въ учебныхъ округахъ, въ вѣдѣніи министерства народнаго просвѣщенія, въ почтовыхъ конторахъ, въ вѣдѣніи центральнаго почтоваго управленія, и въ окружныхъ правленіяхъ главнаго управленія, а затѣмъ министерства путей сообщеній. (Подробныя указанія см. Русское государственное право, I, стр. 385—456).

§ 46.

Преобразованія Россіи, явившіяся вслѣдъ за освобожденіемъ крестьянъ отъ крѣпостной зависимости, вызвали участіе общества въ государственной полицейской работѣ. Судебная реформа, введеніе земскихъ учрежденій, новое городовое положеніе показали путь, по которому пойдутъ государственныя преобразованія Россіи. Уже при введеніи въ дѣйствіе судебной реформы и земскихъ учрежденій потребовалось очень многое измѣнить въ губернскомъ управленіи. Эти попытки измѣненія губернскаго управленія — только начало тѣхъ преобразованій, которыя вызываются самою жизнію для того, чтобы сдружить правительственную полицейскую дѣятельность съ возникшею, по волѣ самого правительства, полицейскою дѣятельностію общества. Во всѣхъ этихъ реформахъ не столько важнымъ будетъ измѣненіе формальной стороны губернскаго управленія, сколько обезпеченіе такого внутренняго начала: точное знаніе всего, что предпринимаетъ общество по улучшенію условій безопасности и благосостоянія, вѣрное пониманіе существа правительственнаго надзора и умѣніе пустить въ ходъ правительственныя полицейскія мѣры въ тѣхъ случаяхъ, когда общественныя оказываются недостаточными. Сама жизнь обнаружила существованіе въ Россіи совершенно иныхъ условій, сравнительно напр. съ Франціею: въ Россіи интересы правительства и общества не стоятъ въ разладѣ, но совпадаютъ Это начало, безъ сомнѣнія, и ляжетъ въ основу тѣхъ реформъ губернскаго управленія, проэктъ котораго составляется министерствомъ внутреннихъ дѣлъ и будетъ разсмотрѣнъ въ законодательномъ порядкѣ.

Открываемыя, на основаніи положенія 1 января 1864 г. земскія учрежденія губернскія и уѣздныя получили въ свои руки администрацію по многимъ важнѣйшимъ предметамъ полицейскаго дѣла: народному про-

довольствію, общественному призрѣнію бѣдныхъ, обезпеченію санитарныхъ условій и устроенію надлежащаго медицинскаго персонала, устроенію взаимнаго земскаго страхованія, принятію непосредственнаго участія въ обезпеченіи условій духовнаго и матеріяльнаго благосостоянія посредствомъ заботъ о распространеніи школъ, принятія мѣръ къ улучшенію путей сообщенія и созданію условій, могущихъ содѣйствовать всѣмъ видамъ промышленности. Ниже, при разсмотрѣніи каждаго отдѣльнаго вопроса по принадлежности, будетъ указано, какъ много наши земскія собранія въ короткій періодъ ихъ существованія успѣли сдѣлать по отношенію къ каждому изъ этихъ вопросовъ.

При введеніи въ дѣйствіе земскихъ учрежденій тотчасъ потребовалось сдѣлать много перемѣнъ въ самыхъ правительственныхъ губернскихъ учрежденіяхъ и закрыть тѣ полицейскія установленія, коимъ ввѣрялись прежде функціи, предоставленныя теперь земскимъ учрежденіямъ, и которыя прежними установленіями могли быть выполняемы только формально. Такъ отдѣльное существованіе врачебной управы и губернскаго комитета общественнаго здравія и губернскаго оспеннаго комитета оказалось совершенно лишнимъ, и изъ этихъ установленій устроено въ 1865 году врачебное отдѣленіе губернскаго правленія. Вмѣстѣ съ тѣмъ закрываются дорожныя и строительныя коммиссіи, а правительственная функція по дѣламъ строительной полиціи сосредоточивается въ губернскомъ правленіи, по строительному отдѣленію. Съ введеніемъ земскихъ учрежденій въ губерніи закрываются: коммиссіи народнаго продовольствія, приказы общественнаго призрѣнія; съ передачею управленія государственными крестьянами въ общія волостныя управленія палаты государственныхъ имуществъ закрываются или преобразовываются въ управленія, имѣющія функціею извлеченіе дохода изъ казенныхъ имуществъ. Рядомъ съ закрытіемъ этихъ установленій, оказавшихся лишними за передачею ихъ функцій земскимъ учрежденіямъ, получаетъ развитіе установленіе *губернскихъ статистическихъ комитетовъ* (положеніе 1860 г.), могущихъ обезпечить главнѣйшее условіе для правительственно-полицейской дѣятельности: знаніе условій безопасности и благосостоянія.

Ввѣривъ важныя отрасли полицейской дѣятельности земству, правительство вмѣстѣ съ тѣмъ вызвало къ этой дѣятельности и общину — сельскую и городскую. Положеніями 19 февраля 1861 г. о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, сельскому и волостному об-

щественному управленію ввѣрены опредѣленныя полицейскія функціи. Именно сельскому сходу предоставлены: 1) важнѣйшій вопросъ, касающійся обезпеченія матеріяльнаго благосостоянія своихъ членовъ, при существованіи общиннаго пользованія мірскою землею: передѣлъ земель, накладка и скидка тяголъ, окончательный раздѣлъ общинныхъ земель на постоянные участки и т. п. 2) совѣщанія и ходатайства объ общественныхъ нуждахъ, благоустройствѣ, призрѣніи бѣдныхъ и обученіи грамотѣ, причемъ сельскому обществу предоставлено и создавать особыхъ органовъ для управленія такими полицейскими дѣлами—смотрителей училищъ и больницъ, мѣстныхъ и полевыхъ сторожей и т. п. (46). 3) Назначеніе ссудъ и всякаго рода вспомоществованій своимъ членамъ (ст. 51). *Волостному сходу*, кромѣ вопросовъ, относящихся до хозяйственныхъ и общественныхъ дѣлъ цѣлой волости, предоставлено: принятіе мѣръ по общественному призрѣнію бѣдныхъ, по учрежденію волостныхъ училищъ и по обезпеченію народнаго продовольствія. Распоряженія волостнаго схода, по надлежащемъ ихъ утвержденіи мировымъ посредникомъ въ тѣхъ случаяхъ, когда такое утвержденіе требуется, приводятся въ исполненіе волостнымъ правленіемъ. По всѣмъ дѣламъ этого рода дѣятельность волостныхъ сходовъ сталкивается съ дѣятельностью земскихъ управъ, направляемою къ той же цѣли. На первое время, при отсутствіи еще особыхъ органовъ волостныхъ, заботящихся о томъ или другомъ полицейскомъ вопросѣ, столкновеніе земской дѣятельности съ волостною можетъ возбуждать нѣкоторыя недоразумѣнія, но со временемъ обѣ эти сферы, и земство и волость, будутъ гармонически дѣйствовать въ стремленіи достигнуть общей для нихъ цѣли—надлежащаго обезпеченія полицейскихъ условій. Кромѣ того, какъ будетъ указано въ § 48, избираемый волостью волостной старшина имѣетъ опредѣленныя функціи, какъ органъ исполнительной полиціи.

Участіе, предоставленное на основаніи городоваго положенія Екатерины II, нашимъ городамъ въ обезпеченіи условій безопасности и благосостоянія, до новѣйшаго времени было весьма незначительно и проявлялось болѣе въ отдѣльныхъ мѣрахъ, предпринимавшихся тѣмъ или другимъ изъ городскихъ сословій. Общая же полицейская дѣятельность города, какъ общины, ограничивалась скорѣе выполненіемъ предписаннаго въ законѣ и указываемаго администраціею. Самостоятельная дѣятельность по обезпеченію полицейскихъ условій была въ извѣстной степени возможна только съ 1846 г. для Петербурга, съ 1862 г. для Москвы и

съ 1863 для Одессы. Новое городовое положеніе 15-го іюля 1870 г. (С. У. 1870, № 597 и особое приложеніе къ I ч. II-го т. Св. Зак. по прод. 1871 года.), дающее каждой городской общинѣ извѣстную самостоятельность, вызываетъ дѣятельность городскаго общества на самостоятельное обезпеченіе своихъ условій безопасности и благосостоянія. Городскому общественному управленію это положеніе ввѣряетъ, подъ надзоромъ губернатора и въ предѣлахъ, означенныхъ положеніемъ, такое же участіе въ созданіи полицейскихъ условій, какое предоставлено и земству. А именно общественному управленію каждаго города теперь поручается: 1) относительно внѣшняго благоустройства города, попеченіе объ устроеніи города, согласно утвержденному плану, завѣдываніе устройствомъ и содержаніемъ улицъ, площадей, мостовыхъ, общественныхъ садовъ, водопроводовъ, мостовъ и пр., а равно и освѣщеніемъ города; 2) принятіе мѣръ для обезпеченія народнаго продовольствія, общественнаго призрѣнія бѣдныхъ и санитарныхъ условій; 3) попеченіе о народномъ образованіи, устроеніи театровъ, библіотекъ, музеевъ и др. ученыхъ установленій; 4) попеченіе о принятіи предосторожностей отъ пожаровъ и др. общественныхъ несчастій, и принятіе мѣръ для огражденія и развитія мѣстной торговли и промышленности, устроенія пристаней, биржъ и кредитныхъ установленій.

§ 47.

Что касается устроенія *органовъ исполнительной полиціи*, то императоръ Александръ I возвратился къ положеніямъ Екатерины II, и исполнительная полиція дѣйствовала на этихъ началахъ до реформы 1862 года.

Въ 1802 г., указомъ 12 февраля, были уничтожены открытыя при Павлѣ I петербургская коммиссія о снабженіи резиденціи припасами и ея московскій департаментъ; возстановлены, какъ учрежденіе о губерніяхъ, такъ и городовое положеніе вмѣстѣ съ уставомъ благочинія, вслѣдствіе чего возстановились и управы благочинія, съ ихъ прежнимъ отношеніемъ къ губернскому правленію и губернатору (№ 20,143). Возстановивъ екатерининское учрежденіе полиціи, законодательство Александра I содержаніе полицейскихъ органовъ возложило на города, и въ первые годы его царствованія для полицейскаго персонала каждаго города въ отдѣльности были составляемы штаты (Ср. особенно № 21,007). Въ Петербургѣ, когда встрѣтились практическія затрудненія къ скорому воз-

становленію бывшей управы благочинія, повелѣно было въ 1804 г. раздѣлить дѣятельность петербургской полиціи на внѣшнюю и внутреннюю. Подъ именемъ внутренней полиціи разумѣли всѣ дѣла, кои должны идти на обсужденіе управы благочинія, какъ то: разсмотрѣніе внесенныхъ туда прошеній, производство слѣдствій, исполненіе судебныхъ опредѣленій и т. п. Это внутреннее отдѣленіе полиціи составлялось изъ управы благочинія, частныхъ приставовъ и квартальныхъ надзирателей съ ихъ подчиненными. Подъ внѣшнею же полиціею, ввѣренною полиціймейстерамъ, брантмаіору съ брантмейстерами и воинскими полицейскими офицерами, разумѣли все то, что относится къ наблюденію порядка и внѣшняго благочинія. Единство этимъ двумъ частямъ полиціи долженъ былъ сообщать оберъ-полиціймейстеръ, подъ главнымъ начальствомъ котораго обѣ эти полиціи должны были дѣйствовать. Оберъ-полиціймейстеръ на этомъ основаніи и предсѣдательствовалъ въ управѣ благочинія (№ 21,385). Учрежденное министерство полиціи не провело никакихъ новыхъ началъ относительно надлежащаго устроенія городской и земской полиціи. Только поставлено было общее положеніе, крайне невыгодное для самаго полицейскаго дѣла, что должности городничихъ и полиціймейстеровъ должны быть замѣщаемы повсемѣстно неиначе, какъ изъ отставныхъ за ранами штабъ и оберъ-офицеровъ, по назначенію комитета 18 августа 1814 года (указъ 5 мая 1816 года, № 26,255), Да въ 1817 г. учреждены жандармы внутренней стражи (№ 26,650). Плохой личный составъ полиціи, неточность самыхъ инструкцій, искусственность въ распредѣленіи функцій между плохо устроенными органами, очень скоро показали несостоятельность исполнительной полиціи даже для обезпеченія внѣшняго благоустройства въ городахъ. Незадолго до закрытія министерства полиціи, оно обратилось (въ 1818 году) ко всѣмъ губернаторамъ съ требованіемъ доставить соображенія, какъ улучшить положеніе исполнительной полиціи въ каждомъ губернскомъ городѣ, а именно—достаточное ли существуетъ число частей и кварталовъ и количество полицейскихъ чиновниковъ, и какими располагаетъ городъ средствами относительно пожарной части; при этомъ министерство высказывало желаніе правительства устроить петербургское пожарное депо такимъ образомъ, чтобы оно могло снабжать всю Россію надлежащимъ количествомъ огнегасительныхъ снарядовъ и способныхъ брандмейстеровъ (№ 27,221). Изъ этихъ вопросовъ можно заключить, какъ министерство полиціи относилось формально къ этому дѣлу, какъ неясны были этому министерству

тѣ обязанности, которыя оно должно было возлагать на подчиненныхъ ему органовъ исполнительной полиціи. — Перешедшая въ вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ, исполнительная полиція, земская или уѣздная и городская, стояла на тѣхъ началахъ, которыя были искусственно для нея изобрѣтены при императрицѣ Екатеринѣ II. Въ 1837 г. издано было положеніе о земской полиціи, которымъ стремились точнѣе очертить ея отношенія къ общему губернскому начальству и опредѣлить кругъ ея власти и предметъ вѣдомства. Это положеніе, по которому земская полиція дѣйствовала до реформы 1862 года, не измѣнило существа Екатерининскихъ началъ. Управленіе всѣми дѣлами уѣздной полиціи ввѣрено было коллегіяльному учрежденію, которое сохранило Екатерининское названіе *Земскаго Суда*. Подъ предсѣдательствомъ избираемаго дворянствомъ земскаго исправника, земскій судъ составлялъ въ уѣздномъ городѣ постоянное присутствіе изъ старшаго засѣдателя (избираемаго дворянствомъ) и двухъ сельскихъ засѣдателей. Сельскимъ засѣдателямъ предоставлялось впрочемъ право голоса только при сужденіи дѣлъ, касающихся казенныхъ поселянъ. Кромѣ этихъ членовъ, постоянно участвовавшихъ въ присутствіи, остальные засѣдатели земскаго суда имѣли каждый въ своемъ непосредственномъ вѣдѣніи одинъ изъ участковъ или становъ уѣзда, назывались *становыми приставами*, и сохраняли всѣ права членовъ земскаго суда, когда въ немъ присутствовали. Измѣненія въ раздѣленіи уѣздовъ на станы производились, по представленію министерства внутреннихъ дѣлъ, съ Высочайшаго разрѣшенія. Становые пристава опредѣлялись губернскимъ правленіемъ преимущественно изъ мѣстныхъ дворянъ, для чего губернскому дворянскому собранію предоставлялось составлять списки лицъ, кои способны для занятія должностей становыхъ приставовъ и представлять такіе списки губернатору. Такимъ образомъ, положеніе 1837 г. сохранило начало императрицы Екатерины II, коимъ функція исполнительной полиціи въ уѣздѣ ввѣрялась дворянству. Возможность дѣятельности земскихъ судовъ и становыхъ приставовъ надѣялись обезпечить поставленіемъ въ селеніяхъ десятскихъ и сотскихъ, а въ большихъ мѣстечкахъ пятисотскихъ и тысячныхъ. Сотскіе и десятскіе опредѣлялись по выбору сельскихъ обывателей, а въ помѣщичьихъ имѣніяхъ по назначенію помѣщика. Тысячскіе и пятисотскіе назначались земскимъ исправникомъ, по представленію становаго пристава. Такому необширному, впрочемъ и невызывавшему большихъ расходовъ, полицейскому персоналу, поставленному въ непосредственное

подчиненіе губернскому правленію и губернатору, поручено было крайнее множество весьма трудныхъ дѣлъ, отнесенныхъ положеніемъ 1837 года къ понятію исполнительной полиціи. Кромѣ обнародованія и объявленія указовъ, предписаній и распоряженій правительства, имъ ввѣрялось: охраненіе благочинія церквей, охраненіе общественнаго спокойствія, благочинія, добрыхъ нравовъ, порядка и должнаго властямъ повиновенія, принятіе мѣръ безопасности отъ воровъ и разбойниковъ и нетолько исполненіе, но и распоряженія почти по всѣмъ вопросамъ полиціи въ обширномъ смыслѣ. Кромѣ такихъ неисчислимыхъ полицейскихъ обязанностей, на нихъ возлагалось принятіе множества мѣръ по требованію финансовой администраціи (побужденіе къ платежу недоимокъ, различныя свидѣтельства казеннаго имущества, наблюденіе за винокуреніемъ и пр.) военнаго управленія (наблюденіе за высылкою рекрутъ, составленіе вѣдомостей о нижнихъ военныхъ чинахъ и т. п.) и по дѣламъ судебнаго вѣдомства. По отношенію къ судебнымъ дѣламъ, кромѣ производства предварительныхъ слѣдствій и исполненія судебныхъ опредѣленій, на земскую полицію возлагалось: принятіе мѣръ къ прекращенію всякаго насилія, обидъ и самоуправства, взысканія по безпорнымъ обязательствамъ, разсмотрѣніе жалобъ на приговоры мірскихъ обществъ, вѣдомство этапныхъ и др. тюремныхъ помѣщеній, и наконецъ отправленіе самаго суда въ маловажныхъ полицейскихъ винахъ и присужденіе какъ личнаго задержанія, такъ и опредѣленныхъ въ законѣ полицейскихъ взысканій. Помѣщенный въ положеніи 1837 года подробный наказъ чинамъ и служителямъ земской полиціи, стремящійся точными указаніями обезпечить гражданъ отъ полицейскаго произвола и преподать полицейскимъ органамъ надлежащее руководство, служитъ наилучшимъ свидѣтельствомъ громадности и невыполнимости поставленной положеніемъ задачи для земской полиціи. Если законодательство и руководилось тѣмъ основаніемъ, что предоставляло эти трудныя дѣла представителямъ образованнѣйшаго своего сословія, дворянства, то во всякомъ случаѣ разсчетъ на неутомимую и безкорыстнѣйшую дѣятельность небогатыхъ представителей дворянства былъ весьма смѣлый. Опытъ показалъ, что такая гигантская работа оказалась не по силамъ персоналу земской полиціи.

Устроеніе городской полиціи оставалось до 1866 г. на прежнихъ Екатерининскихъ началахъ. Въ Петербургѣ и Москвѣ устроена была исполнительная полиція гораздо шире, чѣмъ въ другихъ городахъ. Въ Петер-

бургѣ, до закрытія должности генералъ-губернатора (въ 1866 году), полицейское управленіе имѣло три степени: 1) управленіе главное принадлежало военному генералъ-губернатору, при коемъ состояла канцелярія; 2) управленіе общее, принадлежавшее оберъ-полиціймейстеру и управѣ благочинія, и 3) управленіе городскихъ частей и кварталовъ. Такія три степени управленія дѣлали его крайне сложнымъ, а вмѣстѣ и неопредѣленнымъ, такъ какъ отвѣтственность существенной части этого управленія, общаго, прикрывалась громадными полномочіями военнаго генералъ-губернатора, какъ главнаго начальника губерніи, а вмѣстѣ съ тѣмъ обширные и неточно опредѣленные предѣлы его власти парализовали самостоятельность общаго управленія. Къ этому надобно присоединить, что общее управленіе поставлено было крайне неудовлетворительно. Раздѣленное между оберъ-полиціймейстеромъ и управою благочинія, въ которой онъ постоянно (только одинъ разъ въ недѣлю) не предсѣдательствовалъ, общее полицейское управленіе представляло двойственность, которую не въ состояніи были уничтожить многочисленнѣйшія узаконенія, стремившіяся точнымъ образомъ распредѣлить предметы вѣдомства между управленіемъ оберъ-полиціймейстера и управою благочинія. Вмѣстѣ съ тѣмъ множество дѣлъ, порученныхъ управѣ благочинія, при крайне недостаточномъ ея составѣ, особенно ея канцеляріи, обязанной при коллегіяльномъ дѣлопроизводствѣ управы громадностію формъ и совершенно излишнею перепискою, порождало крайнюю медленность и опасный формализмъ полицейскаго управленія. Раздѣленная на два департамента, изъ коихъ каждый состоялъ изъ предсѣдателя, его товарища, совѣтниковъ и двухъ засѣдателей отъ городскаго общества, управа благочинія вѣдала: дѣла полицейскія исполнительныя, по первому департаменту, который для столицы имѣлъ то значеніе, какое для губерніи имѣло губернское правленіе, а по второму департаменту—дѣла полицейскаго суда, какъ то: исковыя, слѣдственныя и судъ исправительный. Для надзора за правильнымъ отправленіемъ дѣлъ въ управѣ благочинія былъ поставленъ товарищъ губернскаго прокурора. Порученіе этихъ же дѣлъ оберъ-полиціймейстеру составляло причину нескончаемыхъ недоразумѣній. Управленіе оберъ-полиціймейстера было вмѣстѣ съ тѣмъ весьма сложно. Имѣя въ своихъ рукахъ нетолько начальство надъ полиціею исполнительною по частямъ города, онъ вѣдалъ и администрацію полицейскую и въ извѣстной степени полицейскій судъ. Оберъ-полиціймейстеръ имѣлъ въ помощь состоявшихъ при его управленіи: поли-

ціймейстеровъ, управленіе городской землемѣрной части, управленіе городской врачебной части, управленіе пожарной части, адресную экспедицію, управленіе тюремъ. Подъ начальствомъ управы благочинія и оберъ-полиціймейстера дѣйствовало управленіе городскихъ частей и кварталовъ. Въ каждой части города былъ съѣзжій домъ, и въ немъ два пристава: приставъ исполнительныхъ дѣлъ, обязывавшійся всѣ распоряженіи общаго полицейскаго управленія передавать управленію кварталовъ, наблюдая за точностію исполненія предписаннаго, а донесенія кварталовъ шли чрезъ него въ общее управленіе. Другой приставъ, — слѣдственныхъ дѣлъ, вѣдалъ слѣдственную часть, передавалъ по слѣдственной части свои распоряженія управленію кварталовъ и о своихъ распоряженіяхъ доносилъ какъ оберъ-полиціймейстеру, такъ главнымъ образомъ второму департаменту управы благочинія. Для надзора за правильною дѣятельностію приставовъ въ каждой части города были поставлены *Стряпчіе полицейскихъ дѣлъ*, дѣйствовавшіе въ свою очередь подъ надзоромъ товарища прокурора и самого губернскаго прокурора. Каждая часть города раздѣлялась на отдѣлы и кварталы, управляемые надзирателями съ помощниками, коимъ ввѣрялись, подъ надзоромъ пристава, какъ всѣ дѣла наружной полиціи, такъ и исполненіе всѣхъ распоряженій общаго полицейскаго управленія. Подъ надзоромъ управленія квартала дѣйствовала полицейская прислуга, росписанная по городовымъ будкамъ, а за исполненіемъ обязанностей будочниковъ наблюдали городовые унтеръ-офицеры.

Менѣе сложно было устроено полицейское управленіе Москвы. Подъ главнымъ вѣдѣніемъ военнаго генералъ-губернатора, мѣстное управленіе Москвы состояло изъ оберъ-полиціймейстера, управы благочинія и полиціймейстеровъ. Самая управа, составленная изъ полиціймейстера, приставовъ гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ и двухъ ратмановъ, дѣйствовала подъ предсѣдательствомъ оберъ-полиціймейстера. Слѣдственная часть здѣсь ввѣрялась состоящимъ при оберъ-полиціймейстерѣ слѣдственнымъ приставамъ, а самая полицейская дѣятельность, подъ вѣдѣніемъ дѣйствовавшаго въ каждомъ отдѣленіи города полиціймейстера, поручалась въ каждой части города частному приставу. Части, подобно Петербургу, раздѣлялись на кварталы, и въ каждомъ кварталѣ состоялъ квартальный надзиратель, а при немъ квартальный поручикъ.

Еще менѣе сложности было въ полицейскомъ управленіи другихъ городовъ. Въ губернскихъ городахъ начальствованіе надъ полицейскими

органами, частными приставами въ городскихъ частяхъ и квартальными надзирателями въ кварталахъ ввѣрялось полиціймейстеру. Подъ его предсѣдательствомъ присутствіе полиціи составляли частные пристава и два ратмана отъ городскихъ обывателей. Въ городахъ уѣздныхъ вмѣсто полиціймейстеровъ назначались городничіе.

Не смотря на нѣкоторое различіе въ самомъ устроеніи городскихъ органовъ исполнительной полиціи, на нихъ возлагались одинаковыя обязанности полиціи исполнительной, подъ которую до новѣйшихъ преобразованій разумѣлось такое количество разнородныхъ дѣлъ и порученій, что точное выполненіе ихъ было совершенною невозможностію. Возложеніе на исполнительную полицію множества судебныхъ дѣлъ и производства слѣдствій и крайне формальное разграниченіе предѣловъ вѣдомства полицейскихъ органовъ, вслѣдствіе котораго городской полицейскій органъ не могъ въ своей дѣятельности переступить черту города, такъ какъ тамъ уже была область исключительно полицейской дѣятельности уѣзднаго полицейскаго органа; на такомъ же основаніи надзиратель одного квартала не могъ дѣйствовать въ другомъ кварталѣ и т. д. недостаточное содержаніе, назначавшееся полицейскимъ органамъ, недозволявшее замѣщать эти должности достаточно свѣдущими лицами, крайній формализмъ и безплодная переписка, родившіеся отъ ненадлежащаго устроенія полицейскихъ управленій, — были сознаваемы уже давно, какъ органическіе недостатки исполнительной полиціи и къ устраненію этихъ коренныхъ недостатковъ направились реформы шестидесятыхъ годовъ.

§ 48.

Еще задолго до новой судебной реформы задумано было освободить исполнительную полицію отъ обязанностей, возложенныхъ на нее по судебному вѣдомству. Составленная для того особая коммиссія пришла къ заключенію о возможности освободить исполнительную полицію отъ производства уголовныхъ слѣдствій порученіемъ этого дѣла самимъ судамъ и устроеніемъ для того особыхъ органовъ въ составѣ самихъ судовъ. Изданное въ 1860 г. іюня 8-го *учрежденіе судебныхъ слѣдователей* явилось началомъ реформъ полицейскаго управленія (2-е П. С. № 35,890; Св. Зак. II, общ. губ. учр. прил. къ ст. 4013 по прод. 1863 г.). Съ введеніемъ судебныхъ слѣдователей полиція отстранена отъ производства уголовныхъ слѣдствій и функція ея ограничена произд-

водствомъ только дознанія, для отправленія котораго тогда же составленъ для полиціи наказъ (впослѣдствіи пополненный уставомъ уголовнаго судопроизводства 20 н. 1864 г.). Въ тѣхъ же уѣздахъ и городахъ, гдѣ съ 1865 г., стали вводиться мировые судьи и новые судебные уставы 20 н. 1864 г. участіе полиціи въ отправленіи суда совершенно уничтожено и замѣнено только оказаніемъ содѣйствія судебнымъ установленіямъ, на точномъ основаніи судебныхъ уставовъ.

Въ 1862 г. нашли возможнымъ, до совершенія полной реформы полицейскаго управленія, ввести въ устроеніе уѣздной и городской полиціи нѣкоторыя существенныя измѣненія. Временными правилами объ устройствѣ полиціи въ городахъ и уѣздахъ губерній, по общему учрежденію управляемыхъ, изданными 25 декабря 1862 г., введены слѣдующія важныя измѣненія: 1) Уничтожено крайне вредившее успѣхамъ полицейской дѣятельности формальное разграниченіе предѣловъ вѣдомства городской и уѣздной полиціи. Этими временными правилами городская и земская полиція соединены въ одну *общую уѣздную полицію*, вѣдомству которой вверенъ весь уѣздъ съ уѣздными и безъуѣздными городами, посадами, мѣстечками и селеніями. Изъ вѣдомства уѣздной полиціи исключены только губернскіе города и нѣкоторые значительные города и мѣстечки, въ которыхъ образовано отдѣльное городское полицейское управленіе (именно, кромѣ губернскихъ городовъ, такое особое полицейское управленіе имѣютъ: города, подвѣдомственные градоначальствамъ Одесскому, Таганрогскому и Керчьеникольскому, 18 уѣздныхъ городовъ—Балта, Бердичевъ, Бердянскъ, Болховъ, Бобруйскъ, Брестъ-литовскъ, Вольскъ, Динабургъ, Елецъ, Кременчугъ, Козловъ, Моршанскъ, Мценскъ, Нѣжинъ, Ростовъ на Дону, Рыбинскъ, Сызрань, Ѳеодосія и 5 безъуѣздныхъ городовъ—Бахчисарай (Тавр. губ.), Дубовка (Сар.). Караусбазаръ (Тавр.), Сергіевскій посадъ (Моск.), Радзивиловъ (Вол.). 2) Составъ уѣзднаго полицейскаго управленія значительно измѣненъ сравнительно съ прежнимъ: вмѣсто прежняго земскаго исправника и дворянскаго засѣдателя земскаго суда, избиравшихся отъ дворянства, назначены уѣздный исправникъ съ помощникомъ, опредѣляемые губернаторомъ, при чемъ губернаторамъ указано не стѣсняться правилами о соотвѣтственности чиновъ съ разрядомъ должности и объ опредѣленіи военныхъ офицеровъ, состоящихъ подъ покровительствомъ Комитета о раненныхъ. Прежній земскій судъ замѣненъ *общимъ присутствіемъ уѣзднаго полицейскаго управленія*, состоящимъ подъ предсѣдатель-

ствомъ исправника, изъ его помощника и засѣдателей отъ дворянъ и сельскихъ обывателей. Уѣздное полицейское управленіе дѣйствуетъ чрезъ становыхъ приставовъ, по числу становъ уѣзда, и чрезъ городскихъ приставовъ, ихъ помощниковъ и полицейскихъ надзирателей въ городахъ. Нижніе полицейскіе чины сохранены прежніе: сотскіе и десятскіе, въ губерніяхъ сѣверозападнаго края тысячскіе и пятисотскіе, а въ городахъ полицейскіе служители городскихъ полицейскихъ командъ. Но кромѣ сотскихъ и десятскихъ возможность дѣятельности становыхъ приставовъ и всего уѣзднаго полицейскаго управленія обезпечивается возложенною положеніемъ объ освобожденіи крестьянъ 19 февр. 1861 г. полицейскою функціею на волостныхъ старшинъ. Положеніе возлагаетъ на волостныхъ старшинъ множество обязанностей по дѣламъ исполнительной полиціи. Именно, кромѣ объявленій, по предписаніямъ мѣстной полиціи, законовъ и правительственныхъ распоряженій и наблюденія за нераспространеніемъ между крестьянами подложныхъ указовъ и вредныхъ слуховъ, волостной старшина обязанъ: охранять благочиніе въ общественныхъ мѣстахъ и безопасность лицъ и имуществъ отъ преступныхъ дѣйствій; принимать первоначальныя мѣры для возстановленія нарушенной тишины, порядка и безопасности, впредь до распоряженія мѣстной полиціи; задерживать бродягъ, бѣглыхъ и дезертировъ и представлять ихъ полицейскому начальству; дѣлать надлежащія распоряженія въ чрезвычайныхъ случаяхъ, напр. при пожарахъ, наводненіяхъ и пр. и немедленно доносить полицейскому начальству о чрезвычайныхъ происшествіяхъ въ волости; предупреждать и пресѣкать преступленія и проступки, и принимать полицейскія мѣры для открытія и задержанія виновныхъ и представленія ихъ подлежащему начальству. (Общее полож., ст. 83). 3) Городское полицейское управленіе тѣми же временными правилами нѣсколько усилено, сравнительно съ прежнимъ. Для городовъ, посадовъ и мѣстечекъ, неподвѣдомыхъ уѣздной полиціи, городское полицейское управленіе составляютъ: полиціймейстеръ, его помощникъ, подчиненные имъ частные пристава, ихъ помощники и полицейскіе надзиратели, а общее присутствіе составлено, подъ предсѣдательствомъ полиціймейстера, изъ его помощника (а въ нѣкоторыхъ городахъ нѣсколько помощниковъ), гдѣ таковой назначенъ, и двухъ депутатовъ, избираемыхъ городскимъ обществомъ. Въ общемъ присутствіи городскомъ разсматриваются на томъ же основаніи, какъ и въ общемъ присутствіи уѣзднаго полицейскаго управленія, дѣла, представляющія особую важность или вы-

зывающія недоразумѣнія; всѣ остальныя, чисто исполнительныя, вѣдаются полиціймейстеромъ, на томъ же основаніи, какъ въ уѣздѣ исправникомъ, и подчиненными имъ органами. (Врем. правила 1862 г. въ прилож. къ ст. 2509, Св. Зак. II, общ. губ. учр., по прод. 1863 г.). 4) Это общее положеніе объ устроеніи городской полиціи не касается столицъ и г. Вильны. Полицейское управленіе г. Вильны, впредь до общаго устройства полиціи въ имперіи, преобразовано на слѣдующихъ основаніяхъ: управленіе частныхъ приставовъ упразднено, и городъ, вмѣсто 13 кварталовъ, раздѣленъ на 7 участковъ, т. е. два квартала соединены въ одинъ, и ввѣрены участковымъ приставамъ. Участки раздѣлены, по варшавской системѣ, на малые околодки, ввѣренные околодочнымъ надзирателямъ. Учрежденъ и полицейскій резервъ (С. У. 1868, № 733).

Управленіе полицейское Москвы осталось при прежнемъ личномъ составѣ съ незначительными только измѣненіями: квартальные поручики переименованы помощниками квартальныхъ надзирателей, старшими и младшими; поставлены правила объ опредѣленіи частныхъ приставовъ изъ военныхъ чиновъ; даны правила о замѣщеніи унтеръ-офицеровъ, кромѣ числа, комплектуемаго отъ военнаго вѣдомства, посредствомъ вольныхъ унтеръ-офицеровъ. Полное преобразованіе московской полиціи оставлено до общаго новаго устройства полиціи въ имперіи. (На содержаніе исполнительной полиціи отъ города Москвы расходуется ежегодно до 500 тыс. рублей. Ср. отчетъ городскаго головы кн. Щербатова о дѣятельности московской городской думы за 1863—1869 годъ; Правит. Вѣст. 1869 года № 164).

Устроеніе же Петербургской полиціи подверглось множеству преобразованій. Еще при существованіи управленія военнаго генералъ-губернатора въ 1862 г. были высочайше утверждены сдѣланныя въ 1858 и 1859 годахъ распоряженія о преобразованіи командъ при спб. полиціи. По этимъ правиламъ, для усиленія наружнаго надзора, дозволено въ дополненіе къ штатнымъ полицейскимъ чинамъ имѣть вольнонаемныхъ чиновъ. Другая важная перемѣна въ 1858 г. направленя была къ усиленію средствъ содержанія конторъ квартальныхъ надзирателей: установленъ особый сборъ за прописку паспортовъ, засвидѣтельствованій, выдачи свидѣтельствъ, справокъ и т. п. (пост. 31 марта 1858 г. № 32,932). Въ 1866 г. уничтожено главное полицейское управленіе столицы, съ закрытіемъ должности военнаго генералъ-губернатора. Дѣ-

ла, подвѣдомыя управленію генералъ-губернатора, какъ главному полицейскому управленію, распредѣлены были такимъ образомъ: дѣла военнаго вѣдомства и комендантская часть переданы въ управленіе командующаго войсками петербургскаго военнаго округа, дѣла общаго управленія губерніи петерб. губернатору, а дѣла полицейскаго городскаго управленія—оберъ-полиціймейстеру. Оберъ-полиціймейстеръ, по дѣламъ исполнительной полиціи, поставленъ въ непосредственное подчиненіе министерству внутреннихъ дѣлъ, а по дѣламъ охраненія общественной безопасности и общественнаго порядка—III отдѣленію С. Е. И. В. канцеляріи (С. У. 1866. № 310). Эта реформа общаго полицейскаго управленія столицы въ томъ же году еще пополнена упраздненіемъ 2-го департамента управы благочинія. Сосредоточеніе всего полицейскаго управленія столицы въ рукахъ оберъ-полиціймейстера вызвало реформу самаго управленія. Составленный оберъ-полиціймейстеромъ проэктъ новаго полицейскаго управленія былъ утвержденъ въ 1867 году въ видѣ опыта на три года. По новому положенію общее полицейское управленіе, сосредоточенное въ рукахъ оберъ-полиціймейстера, представляетъ: состоящихъ при оберъ-полиціймейстерѣ полиціймейстеровъ, чиновниковъ особыхъ порученій, канцеляріи оберъ-полиціймейстера и иностраннаго отдѣленія, завѣдывающаго выдачею заграничныхъ паспортовъ. При этомъ управленіи оберъ-полиціймейстера состоитъ и сыскная полиція. Сыскная часть, устроенная въ 1867 г., состоитъ изъ начальника сыскной полиціи, чиновниковъ сыскной полиціи, полицейскихъ надзирателей и канцеляріи. Вмѣстѣ съ тѣмъ совершенно преобразована и наружная часть петерб. полиціи. Главнѣйшіе недостатки прежняго устройства полиціи, заключавшіеся въ существованіи излишнихъ полицейскихъ инстанцій (кварт. надзиратели получали предписанія чрезъ частныхъ приставовъ, чрезъ которыхъ и представляли донесенія), въ формальной письменной сторонѣ, мѣшавшей скорой и надлежащей дѣятельности, въ неудовлетворительности личнаго состава, зависѣвшей отчасти отъ отсутствія подготовленія, а отчасти отъ недостаточности содержанія, побудили переустроить полицію совершенно по другой системѣ, именно по Варшавской. Существо ея заключается: въ сокращеніи полицейскихъ инстанцій, въ уменьшеніи письменаго производства и совершенно иномъ распредѣленіи занятій, и наконецъ въ подготовленіи надлежащаго полицейскаго персонала посредствомъ устроенія полицейскаго резерва. На основаніи этой реформы прежнее раздѣленіе города на три отдѣленія и на 12 частей, хотя

сохранилось, но совершенно въ иномъ смыслѣ: отдѣленія и части утратили значеніе административно-полицейскихъ центровъ. Части сохранили значеніе центра только въ отношеніи пожарномъ и медико-полицейскомъ, а отдѣленіе стало означать опредѣленный, ввѣряемый отдѣльному полиціймейстеру, округъ для производства инспекціи, надзора за точнымъ исполненіемъ участковою полиціею возложенныхъ на нее обязанностей. Вмѣсто того весь городъ раздѣленъ на опредѣленное число участковъ (38 участковъ вмѣсто прежнихъ 53 кварталовъ); каждый участокъ ввѣренъ участковому приставу, при коемъ помощникъ (или два) и письмоводитель. Въ каждомъ участкѣ, какъ административно-полицейскомъ центрѣ, сосредоточена вся полицейская дѣятельность. Участокъ разбивается на нѣсколько околодковъ, отъ 2 до 3 (общее число ихъ 93). Въ каждый околодокъ, вмѣсто прежнихъ старшихъ городовыхъ, назначаются два околодочныхъ надзирателя, изъ коихъ одному ввѣряется постоянный надзоръ за городовыми околодка, а другому—принятіе мѣръ по предупрежденію и пресѣченію преступленій. Находясь въ непосредственномъ подчиненіи участковому приставу, околодочные надзиратели (имъ предоставлены права госуд. службы, С. У. 1872, № 528) получаютъ отъ него всѣ приказанія не на бумагѣ, а устно, и доносятъ ему также устно. Городовые поставлены также иначе: ихъ содержаніе увеличено, а число ихъ нѣсколько уменьшено. При полицейскихъ управленіяхъ устроена особая служительская команда. Полицейскій резервъ, образованный для обезпеченія возможности подготовить свѣдущихъ полицейскихъ органовъ, ввѣренъ управленію особаго начальника резерва, завѣдывающаго и школою, устроенною для приготовленія къ полицейскимъ должностямъ. Всѣ вновь опредѣляющіеся околодочные надзиратели и городовые зачисляются на службу не прямо въ участки, а первоначально въ резервъ. Самая школа устроена по образцу лондонской и варшавской (Св. Зак. т. II, общ. губ. учр. ст. 4181 по прод. 1868 г.). Это новое полицейское управленіе Петербурга, утвержденное въ 1867 г. въ видѣ опыта на три года, въ 1870 г. продолжено еще до 1873 г. (С. У. 1870 г., № 670). Въ 1873 г. учрежденіе с.-петербургской полиціи измѣнено введеніемъ Высочайше утвержденнаго 20 марта 1873 г. Положенія о с.-петербургскомъ градоначальствѣ. По этому положенію управленіе С.-Петербургомъ въ административномъ и *полицейскомъ* отношеніяхъ ввѣряется градоначальнику, опредѣляемому по непосредственному назначенію Его Величества. Градоначальникъ руководствуется общими

узаконеніями, для губернаторовъ, но ему предоставлено право непосредственно доносить Императору о важнѣйшихъ происшествіяхъ въ столицѣ и о главнѣйшихъ предметахъ полицейскаго управленія. Въ качествѣ главнаго начальника столичной полиціи градоначальникъ подчиненъ министру внутреннихъ дѣлъ и шефу жандармовъ, которые, по взаимному соглашенію, снабжаютъ его инструкціею. При градоначальникѣ состоятъ помощникъ, канцелярія и совѣщательное присутствіе. Присутствіе подъ предсѣдательствомъ помощника градоначальника, состоитъ изъ управляющаго канцеляріей, его помощника, чиновника особыхъ порученій по судебнымъ дѣламъ и одного полиціймейстера, и имѣетъ голосъ только совѣщательный. (С. У. 1873, № 322) *).

Реформа полицейскаго управленія Петербурга, основанная на дѣленіи города на участки, поручаемые приставамъ, дѣйствующимъ непосредственно на околодочныхъ надзирателей, сдѣлалась образцомъ, который пытаются примѣнить и къ другимъ нашимъ центрамъ. Такъ въ 1871 г. по этому образцу преобразована полиція въ Одессѣ: введено раздѣленіе на 6 участковъ, подъ главнымъ вѣдѣніемъ градоначальника управленіе ввѣрено полиціймейстеру, штатъ полиціи въ количествѣ 143 тыс. руб. отнесенъ на средства города. (С. У. 1871, № 524).

Эти новыя начала устроенія полиціи въ городахъ думаютъ положить въ основаніе общаго новаго полицейскаго устава, давно уже (съ 1827 г.) проектируемаго, въ виду неудовлетворительнаго состоянія особенно уѣздной полиціи, реформа которой временными правилами 1862 г. не остановила желанія создать новый полицейскій уставъ. Временныя правила создавшія въ 1871 г. въ видѣ опыта на три года въ пригородныхъ къ Петербургу мѣстностяхъ особую полицію **), прибавили новый матеріалъ

*) Штатъ управленія С.-петербургскаго градоначальства, при введеніи котораго должности оберъ-полиціймейстера и его помощниковъ упразднены,—154 тыс. и состоящихъ при градончальствѣ отдѣльныхъ частей полицейскаго управленія 136,620 р., всего 290,620р., изъ. коихъ 140,230 р. отпускаются изъ государственнаго казначейства, остальное возложено на городъ. Изъ этого штата на самое управленіе градоначальника идетъ около 120 тыс., на главныхъ полицейскихъ органовъ 17 тыс. на сыскную полицію 35 тыс. и въ безотчетное распоряженіе градоначальника 13 тыс., на врачебно-полицейское управленіе до 60 тыс.

**) Пригородная полиція въ Петербургскомъ уѣздѣ дѣйствуетъ въ участкахъ, устроиваемыхъ по ближайшему усмотрѣнію министра внутреннихъ дѣлъ, подъ главнымъ вѣдѣніемъ губернатора; на содержаніе ея отпускается изъ государственнаго земскаго сбора 60 тыс. рублей, и изъ государственнаго казначейства 8,500 р. (С. У. 1871, № 593).

къ тому обширному сборнику, который составленъ въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ (*) какъ совокупность мотивовъ для проектированнаго министерствомъ и подвергнутаго теперь разсмотрѣнію въ законодательномъ порядкѣ новаго общаго полицейскаго устава. Но начала городской полиціи не пригодны для уѣздной полиціи. Стремленіе увеличить персоналъ исполнительной полиціи не поможетъ возлагаемымъ на него надеждамъ. При общей недостаточности денежныхъ средствъ въ нашихъ уѣздахъ, задача полицейской реформы заключается въ привлеченіи къ полицейскому дѣлу самой общины и ея приходскаго попечительства, въ поставленіи всего полицейскаго строя въ органическую связь съ общиннымъ и земскимъ самоуправленіемъ и въ созданіи правительственнаго надзора, необширнаго по персоналу, но существеннаго по дѣятельности.

Объ отдѣльныхъ спеціальныхъ органахъ исполнительной полиціи, какъ то—рѣчной полиціи, жандармскихъ командахъ при желѣзныхъ дорогахъ, и пр. будетъ сказано при разсмотрѣніи этихъ вопросовъ по принадлежности.

§ 49.

Въ XIX.ст. и въ Россіи является самостоятельная разработка науки полиціи. Университетскій уставъ 1835 г. между каѳедрами въ юридическомъ факультетѣ опредѣлилъ отдѣльную каѳедру для полицейскаго права, подъ именемъ каѳедры законовъ благоустройства и благочинія; въ новомъ университетскомъ уставѣ (1863 года) эта каѳедра названа каѳедрою полицейскаго права. Открывшееся съ 1835 года во всѣхъ русскихъ университетахъ, (кромѣ дерптскаго), преподаваніе полицейскаго права скоро ознакомило съ существенными вопросами этой науки и съ громадною литературою ея въ западной Европѣ. Кромѣ множества переводовъ съ иностранныхъ сочиненій политическихъ, стали появляться и самостоятельныя изслѣдованія по полицейскому праву русскихъ ученыхъ. Не перечисляя здѣсь громаднаго количества изслѣдованій объ отдѣльныхъ

*) Въ этомъ обширномъ сборникѣ, «Матеріалы собранные для Высочайше учрежденной коммиссіи о преобразованіи губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій, — отдѣлъ полицейскій Спб. 1870, 8 т.», собраны громадные историческіе матеріалы, заключающіе проекты и записки разныхъ правительственныхъ лицъ, начиная съ 1827 г. о реформѣ полиціи, преимущественно земской; затѣмъ мнѣнія и замѣчанія губернаторовъ на проектъ новаго полицейскаго устава, и выборка изъ иностранныхъ законодательствъ.

вопросахъ полицейскаго права, кои будутъ указываемы при разсмотрѣніи самыхъ вопросовъ по принадлежности, думаемъ здѣсь сказать только о русскихъ сочиненіяхъ, посвященныхъ разработкѣ полицейскаго права, какъ цѣльной науки.

Первый самостоятельный трудъ, касающійся полицейскаго права, принадлежитъ *Петру Гуляеву*, издавшему въ 1824 г. сочиненіе, подъ заглавіемъ «Права и обязанности градской и земской полицій и всѣхъ вообще жителей россійскаго государства, по ихъ состояніямъ въ отношеніи къ полиціи». Сочиненіе это въ двухъ частяхъ и выдержало три изданія: первыя два, 1824 и 1827 г. въ Москвѣ, а третье въ Петербургѣ въ 1832 г. Представивъ въ введеніи коротенькій историческій очеркъ русской полиціи, авторъ имѣлъ въ виду въ двухъ частяхъ изданной имъ книги систематически изложить положительные законы, опредѣляющіе устройство полицейскихъ органовъ и поручаемые имъ предметы вѣдомства (ч. I), а равно и права, гражданамъ предоставляемыя (ч. II). Изложивъ коротко учрежденіе дѣйствовавшаго (до 1819 г.) министерства полиціи и подчиненныхъ ему губернаторовъ и др. чиновъ, авторъ разсматриваетъ поручаемыя полиціи дѣла въ пяти группахъ: 1) благочиніе или поддержаніе порядка; 2) обезпеченіе народнаго продовольствія; 3) устройство зданій, улицъ и дорогъ; 4) безопасность лицъ и вещей; 5) дѣйствія полиціи въ случаѣ нарушенія права общественнаго или личнаго. Въ части второй разсматривается три вопроса: 1) различныя права жителей по сословіямъ; 2) отправленіе ими платежа податей и исправленія повинностей, и отношеніе къ нимъ по этимъ вопросамъ полиціи; 3) особыя повинности жителей по мѣсту ихъ постояннаго жительства — городскія, земскія, по расквартированію войскъ, поставкѣ подводъ и пр. Излагая въ такой системѣ эти вопросы, авторъ держится такого метода: выбирая изъ самыхъ уставовъ и законоположеній правила, излагаетъ ихъ вкратцѣ, но стремится удержать самыя выраженія закона. Ни разбора, ни критики, ни объясненія не имѣется при его изложеніи. Точность и вѣрность выборки въ то время, когда еще полнаго собранія законовъ не было, довольно удовлетворительная система и умѣніе вкратцѣ представить обширныя законоположенія, безъ искаженія ихъ смысла, доставили сочиненію г. Гуляева въ то время большое значеніе: книга его справедливо считалась не только полезною, но и необходимою.

Въ 1840 г. профессоромъ спб. университета *Н. Ѳ. Рождественскимъ* было издано сочиненіе «основанія государственнаго благоустройства, съ

примѣненіемъ къ россійскимъ законамъ». Авторъ поставилъ себѣ задачею сопоставить изданное въ 1832 г. сочиненіе *Моля*, die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates, съ главными началами русскаго полицейскаго законодательства, помѣщеннаго въ сводѣ законовъ Росс. имперіи. Принявъ вполнѣ систему Моля, г. Рождественскій представилъ въ своей книгѣ переводъ сочиненія г. Моля, съ значительными впрочемъ сокращеніями, и къ этому присоединилъ тѣ русскіе полицейскіе законы, которые согласуются съ теоретическими положеніями Моля, а на остальные законы представилъ при каждомъ вопросѣ по принадлежности ссылки и указанія на сводъ законовъ. Такимъ образомъ авторъ стремился достигнуть двухъ цѣлей: ознакомить читателя съ теоретическими основами науки полиціи и дать систематическое указаніе русскаго полицейскаго права.

И. Платонова (Профессора Харьковскаго университета) «Вступительныя понятія въ ученіе о благоустройствѣ и благочиніи государственномъ». Харьковъ 1856. Находясь подъ полнѣйшимъ вліяніемъ воззрѣній Моля на полицейскую дѣятельность правительства и вовсе не задаваясь вопросомъ объ отношеніи дѣятельности общества къ дѣятельности правительства, авторъ этой книги: 1) предлагаетъ попытки къ опредѣленію полиціи, или какъ онъ называетъ, понятія государственнаго благоустройства, и въ общемъ выводѣ этого разбора приходитъ къ заключенію, что необходимо цѣлію государства признать не только обезпеченіе права, но и блага, и что мѣры правительства, должны составить особую вѣтвь законодательства, 2) объясняетъ мѣсто, занимаемое русскими законами о благоустройствѣ и благочиніи въ сводѣ законовъ и въ объясніи ихъ преподавателями рядомъ съ другими юридическими науками въ Россіи. Собственное мнѣніе автора заключается въ слѣдующемъ: та часть законодательства, которая называется благоустройствомъ, имѣетъ цѣлію опредѣлить *положительныя* мѣры къ устроенію матеріальнаго и нравственнаго благосостоянія народа, а часть законодательства, называемая *благочиніемъ*, имѣетъ въ виду достигнуть тѣхъ же цѣлей *мѣрами отрицательными*. Такое воззрѣніе, разъясненія которому, какъ неимѣющему основанія, найти чрезвычайно трудно, авторъ думаетъ подкрѣпить сводомъ законовъ Россійской имперіи. 3) Разсматриваетъ отношеніе законовъ государственнаго благоустройства и благочинія къ прочимъ частямъ права. 4) За коротенькимъ историческимъ очеркомъ ученаго обработыванія полицейскаго права, слѣдуетъ разсмотрѣніе пользы и важности изученія

этой науки нетолько въ теоретическомъ, но и въ практическомъ отношеніи въ Россіи для занятія должностей во всѣхъ государственныхъ установленіяхъ, которыя по этому поводу и перебираются авторомъ. 5) Въ заключеніе приложенъ списокъ важнѣйшихъ сочиненій, составляющихъ литературу полицейскаго права.

В. Лешкова, Исторія русскаго общественнаго права до XVIII в. Русскій народъ и государство. М. 1858 года. Въ этомъ обширномъ сочиненіи профессора Лешкова не имѣется, строго говоря, исторіи общественнаго права, и несовершенно ясно изложены воззрѣнія автора на понятіе, соединяемое имъ съ названіемъ общественнаго права и отличіе его отъ полицейскаго права, но представляется обширный анализъ нѣкоторыхъ условій безопасности и благосостоянія въ древней Россіи. Въ особенности періодъ, когда господствовали начала Русской правды, представляетъ весьма любопытную работу г. Лешкова. Если и можно не соглашаться съ воззрѣніями автора относительно крайне выгоднаго развитія всѣхъ условій безопасности и благосостоянія въ этотъ древнѣйшій періодъ, то нельзя отказать ему въ важности многихъ объясненій строя древней русской общины и тѣхъ обезпеченій, которыя представляло ея существо относительно многихъ условій безопасности и благосостоянія. Нельзя сказать тогоже о разсмотрѣніи послѣдующаго періода. Хотя и здѣсь матеріалъ собранъ обширный, но недостаточный для выполненія постановленной авторомъ задачи. Оттого для достиженія своей цѣли, нѣкоторые факты и доказательства берутся опять изъ той же русской правды, для нѣкоторыхъ вопросовъ захватывается законодательство Елисаветы Петровны и Екатерины II, а не приводятся мѣры Петра I; для нѣкоторыхъ вопросовъ берутся объясненія изъ иностранныхъ законодательствъ, для другихъ авторъ обходится и безъ этихъ сравненій. Разбивая этотъ періодъ на два отдѣла, изъ коихъ въ первомъ разсматривается исторія законовъ, называемыхъ авторомъ установительными, а во второмъ исторія охранительныхъ законовъ, авторъ далеко не выдерживаетъ установленной имъ системы. Въ своей исторіи установительныхъ законовъ этого періода г. Лешковъ говоритъ о народонаселеніи, о поземельномъ правѣ, о средствахъ сношеній, о правѣ промышленности, какъ правѣ дѣятельности сословій въ древней Россіи, о правѣ образованія или объ условіяхъ народнаго просвѣщенія. По отношенію къ большинству этихъ вопросовъ авторъ высказываетъ положенія, которыхъ конечно не доказываетъ, потому что таковыхъ условій не было; напр. находитъ ремес-

ленные цехи, которыхъ у насъ до Петра I не существовало; желаетъ убѣдить, что образованіе находилось на значительной степени развитія, что женщина пользовалась большимъ значеніемъ въ обществѣ и т. п. Точно также и въ отдѣлѣ второмъ этого періода, гдѣ излагается исторія охранительныхъ законовъ, авторъ стремится представить жизненныя условія въ несравненно благопріятнѣйшимъ видѣ, чѣмъ представляетъ ихъ дѣйствительная исторія своими точными фактами. Но и въ этомъ отдѣлѣ многія положенія, собранныя авторомъ, особенно относительно права публичности слова и письма и общественнаго призрѣнія бѣдныхъ, заслуживаютъ полнаго вниманія.

Изслѣдованія г. *Степанова*, 1) О полиціи, какъ наукѣ во Франціи, Казань 1868 г. 2) О полиціи, какъ наукѣ въ Англіи, пом. въ ученыхъ запискахъ Казанскаго университета, 1868 г. 3) Первые два періода самостоятельнаго существованія науки о полиціи въ Германіи, Казань 1869 г.—имѣютъ въ виду представить какъ историческій ходъ разработки науки полиціи въ западноевропейской литературѣ, такъ и библіографическія указанія важнѣйшихъ современныхъ сочиненій. По отношенію къ Франціи авторъ стремится разъяснить значеніе сочиненія Деламара, какъ вообще въ исторіи науки полиціи, такъ особенно для послѣдующихъ политическихъ сочиненій во Франціи, между которыми и разбираетъ важнѣйшія. Не находя въ англійской литературѣ сочиненій, прямо посвященныхъ наукѣ полиціи, г. Степановъ въ коротенькомъ своемъ изслѣдованіи (11 стр.) перечисляетъ тѣхъ англійскихъ писателей, которые въ своихъ политическихъ или экономическихъ сочиненіяхъ касаются того или другаго вопроса науки полиціи. Болѣе подробное изслѣдованіе касается Германіи. Руководствуясь статьею Функе, авторъ стремится изложить содержаніе главнѣйшихъ представителей науки полиціи въ Германіи, начиная съ половины XVIII ст., останавливаясь особенно на сочиненіяхъ Юсти, Зонненфельса, Рау и Моля и стараясь постепенное развитіе началъ науки полиціи разъяснить параллельнымъ ему развитіемъ началъ общественнаго и государсвеннаго строя Германіи.

Н. Бунге (профессора Кіевскаго университета), Полицейское право, Т. I. Кіевъ 1869 г. Это сочиненіе извѣстнаго нашего экономиста, г. Бунге, составляетъ часть курса полицейскаго права, преподаваемаго имъ въ университетѣ св. Владиміра. Въ этомъ томѣ помѣщено введеніе и государственное благоустройство. Замѣчая двойственное содержаніе полицейскаго права, какъ заключающаго въ себѣ постановленія, отно-

сящіяся къ благосостоянію (законы благоустройства) и къ безопасности (законы благочинія), г. Бунге видитъ въ основныхъ началахъ того и другаго отдѣла существенныя отличія, которыя не представляютъ ему одного цѣлаго. Въ благоустройствѣ онъ видитъ прикладную часть политической экономіи, въ благочиніи — часть государственнаго права. Въ понятіи благоустройства, по мнѣнію автора, заключаются постановленія, имѣющія характеръ положительный, а постановленія благочинія отличаются по преимуществу отрицательнымъ характеромъ. Разсматривая въ части I-й законы благоустройства, авторъ и желаетъ изложить ее, какъ прикладную часть политической экономіи, замѣчая, что методъ положительно-статистическій можетъ принести разъясненію ея вопросовъ наибольшую пользу. Начиная съ довольно подробнаго историческаго очерка экономическихъ ученій, могущаго занять болѣе приличное мѣсто въ курсѣ политической экономіи, авторъ переходитъ за тѣмъ къ обозрѣнію различныхъ отраслей хозяйственной дѣятельности. Здѣсь разсматривается: 1) добывающая промышленность,—охота, рыбная ловля, скотоводство, лѣсоводство и горная промышленность; при разсмотрѣніи каждаго вопроса, къ экономическимъ доводамъ присоединяются коротенькія выдержки изъ русскаго дѣйствующаго законодательства и статистическія данныя; 2) земледѣльческая промышленность; 3) обрабатывающая промышленность—ремесла, фабрики и торговля. Въ IV выпускѣ, изданномъ въ 1873 г. является начало втораго тома, продолжающаго изслѣдованіе благоустройства. Этотъ выпускъ занятъ ученіемъ о *кредитѣ* и банкахъ въ Россіи и другихъ государствахъ Европы.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

ПОЛИЦІЯ БЕЗОПАСНОСТИ.

§ 50.

Опасности, вызывающія полицейскую дѣятельность государства, представляютъ два рода. Однѣ изъ этихъ опасностей проистекаютъ отъ злой воли человѣка, другія не зависятъ прямо отъ человѣческой воли.— Каждый изъ этихъ родовъ опасностей и предпринимаемыхъ противъ нихъ полицейскихъ мѣръ составитъ содержаніе особаго раздѣла этой части.

Раздѣлъ первый.

Предупрежденіе опасностей, могущихъ явиться отъ злой воли человѣка.

§ 51.

Есть ли необходимость предупреждать опасности, проистекающія отъ злой воли человѣка и могущія грозить какъ отдѣльному лицу, такъ обществу и цѣлому государству? Имѣется ли затѣмъ возможность такого предупрежденія? Наконецъ, такія мѣры предупрежденія относятся ли къ мѣрамъ полицейскимъ, подходятъ ли подъ общія начала и законы науки полиціи или могутъ составить совершенно особый видъ государственной дѣятельности, разъясняемый не наукою полиціи, но иною теоріею?

По отношенію къ каждому изъ этихъ вопросовъ имѣются весьма различныя мнѣнія.

I. Многіе сомнѣваются въ необходимости мѣръ, принимаемыхъ для предупрежденія опасностей, могущихъ произойти отъ злой воли человѣка.

Сомнѣнія эти основываются на многоразличныхъ соображеніяхъ. Во первыхъ полагаютъ, что нѣтъ никакой надобности въ особыхъ предупредительныхъ мѣрахъ потому, что вся государственная жизнь, своими общими государственными учрежденіями, мѣрами, направленными для обезпеченія благосостоянія гражданъ, для ихъ нравственнаго и умственнаго развитія и пр., служитъ наивѣрнѣйшимъ средствомъ для предупрежденія опасностей, могущихъ произойти отъ злой воли человѣка.—Нѣтъ никакого сомнѣнія, что государственная жизнь и созидаемый ею порядокъ косвенно содѣйствуетъ предупрежденію преступленій и вообще правонарушеній, но это содѣйствіе только косвенное, не дающее достаточнаго

обезпеченія. Безспорно, что при наибольшемъ и наилучшемъ развитіи государственной жизни число случаевъ, когда нужно предпринимать мѣры для предупрежденія правонарушеній, будетъ уменьшаться, но не подлежитъ сомнѣнію, что и при наивыгоднѣйшихъ условіяхъ государственной жизни всегда будутъ личности, готовыя ниспровергнуть права другихъ, и слѣдовательно всегда придется изъискивать предупредительныя мѣры.

Другіе возражаютъ противъ необходимости предупредительныхъ мѣръ на томъ основаніи, что этой цѣли — предупрежденія правонарушеній лучше достигаетъ уголовный законъ и судъ. Безпрерывно повторяющіяся преступленія однако служатъ достаточнымъ отвѣтомъ невѣрности такаго воззрѣнія. Хотя бы и согласиться съ тѣмъ, что улучшеніе судопроизводства и развитіе уголовнаго закона могутъ доставить болѣе удовлетворительные, сравнительно съ настоящимъ временемъ, результаты, но никогда не будутъ въ состояніи замѣнить надлежащую дѣятельность по предупрежденію преступленій.

Далѣе замѣчаютъ, что нѣтъ никакой необходимости въ такихъ мѣрахъ, такъ какъ обходятся безъ подобныхъ мѣръ по отношенію къ гражданскимъ правонарушеніямъ, напр. завладѣнію чужимъ имуществомъ. Но громадная разница между уголовнымъ правонарушеніемъ и гражданскимъ. По отношенію къ послѣднему полнымъ обезпеченіемъ служитъ право иска: судебное разсмотрѣніе можетъ возстановить нарушенное право. Между тѣмъ, когда идетъ рѣчь о мѣрахъ для предупрежденія могущихъ произойти отъ воли человѣка опасностей, то имѣется въ виду борьба съ такими правонарушеніями, при которыхъ самый судъ безсиленъ возстановить разрушенное благо.

Разсматривая всѣ возраженія, и имѣя въ виду то положеніе, что нерѣдко нѣтъ возможности возстановить благъ, разрушаемыхъ волею и дѣйствіемъ другаго лица, напр. жизни, здоровья, цѣломудрія и пр., приходимъ къ убѣжденію въ совершенной необходимости мѣръ, которыя бы могли предупреждать подобныя опасности, производимыя злою волею человѣка.

II. Но и при убѣжденіи въ необходимости такихъ мѣръ, можетъ явиться сомнѣніе въ ихъ возможности. Есть ли въ самомъ дѣлѣ возможность дѣйствовать посредствомъ предупрежденія и слѣдовательно въ извѣстной степени насилія по отношенію къ лицу, несовершившему еще преступнаго поступка? Въ такомъ предупрежденіи не будетъ ли насилія

и нападенія на человѣческую свободу? — Такія сомнѣнія дѣйствительно рождаются при анализѣ практики, особенно прежде дѣйствовавшихъ предупредительныхъ мѣръ. Плохая дѣятельность органовъ, которымъ ввѣряется принятіе предупредительныхъ мѣръ, убѣждали многихъ мыслителей въ совершенной невозможности такихъ мѣръ. Они (напр. *Stahl*, Staatslehre) высказывали, что правосудіе можетъ явиться только тогда, когда право уже нарушено. Это весьма справедливо, но весьма далеко отъ дѣйствительнаго анализа, возможны ли предупредительныя мѣры. — Связывая возможность такихъ мѣръ съ непремѣннымъ началомъ уваженія полной, закономъ опредѣленной свободы лица и отсутствія насилія, мы полагаемъ, что дѣятельность предупредительная 1) можетъ явиться только тогда, когда воля уже проявила себя въ поступкѣ, и когда еще есть возможность, независимо отъ вопроса судебнаго преслѣдованія, помѣшать совершенію преступленія; 2) можетъ выразиться въ созданіи такихъ условій, при которыхъ совершеніе преступленій будетъ встрѣчать препятствія, нисколько ненарушающія свободы лица и предоставляемыхъ ему закономъ правъ въ государствѣ.

Имѣется ли такая возможность при существующихъ порядкахъ и условіяхъ государственной жизни, можно встрѣтить положительное разрѣшеніе, разсматривая самые случаи, когда должна проявляться предупредительная дѣятельность.

III. Какая же это дѣятельность, направленная къ предупрежденію преступленій, какимъ органамъ можетъ быть она ввѣрена и на какихъ началахъ должна быть построена? Какъ направленная къ предупрежденію опасностей, она является полицейскою, какъ направленная къ предупрежденію преступленій она сталкивается съ уголовною юрисдикціею, и потому нѣкоторыми была относима къ судебной, другими къ полицейской, а нѣкоторые стремились доказать, что она представляетъ совершенно особенную, самостоятельную дѣятельность, которая должна быть ввѣрена совершенно особымъ органамъ и выходить изъ началъ отдѣльной и самостоятельной теоріи. Этимъ объясняются и различныя названія, дававшіяся этой дѣятельности: Präventiv-Justiz, Präventiv-Polizei, Rechtspolizei. Считавшіе предупредительную дѣятельность государства за входящую въ область юрисдикціи и объясняемую началами уголовнаго права, выходили изъ того начала, что въ уголовномъ судѣ дѣло идетъ о преступленіи, т. е. о волѣ человѣка, совершенно проявившейся въ поступкѣ, здѣсь, въ вопросѣ о предупрежденіи, дѣло

идетъ о приготовленіи къ преступленію, т. е. о волѣ, не столь ясно еще проявившейся, почему находятъ удобнѣе предупрежденіе преступленій поручать не судебнымъ органамъ, а такимъ, которые болѣе имѣютъ возможности набюдать, слѣдить, изъискивать и пр., т. е. органамъ полицейскимъ; но такое порученіе дѣла судебнаго органамъ полицейскимъ не измѣняетъ существа этой дѣятельности, потому что вызывается только практическими удобствами.—Слабость довидовъ, на которыхъ строится это воззрѣніе, очевидно. Дѣло юстиціи уголовной—анализъ совершившагося преступленія; между тѣмъ въ вопросѣ предупредительной дѣятельности идетъ рѣчь о средствахъ, какъ предупредить преступленія, нетолько принимать мѣры, когда уже сдѣлалось извѣстнымъ приготовленіе къ преступленію, но и изъискивать средства, которыя бы мѣшали какъ совершенію, такъ и приготовленію преступленія. Очевидно, что не началамъ уголовнаго права и уголовнаго суда можетъ быть подчинена эта дѣятельность предупрежденія преступленій.

Только въ наукѣ полиціи могутъ быть найдены начала для разъясненія этой дѣятельности, такъ какъ эта дѣятельность есть полицейская. Въ понятіе полицейской дѣятельности въ обширномъ смыслѣ входитъ борьба съ опасностями двоякаго рода: нѣкоторыя изъ нихъ по видимому случайны, зависятъ отъ природы, а не отъ воли человѣка, другія прямо проистекаютъ отъ злой воли человѣка. На первый разъ можетъ показаться, что средства противъ каждаго изъ этихъ родовъ опасностей должны быть совершенно различны. Но при болѣе глубокомъ изученіи вопроса придется убѣдиться, что граница между этими родами опасностей не широка. Напротивъ многія изъ опасностей, которыя на первый разъ кажутся совершенно случайными, происходящими исключительно отъ силъ природы, при болѣе внимательномъ изученіи представятся происходящими отъ вины, т. е. отъ воли человѣка, напр. пожары, нищета и пр. Точно также многія опасности, которыя считаются происходящими отъ злой воли человѣка, при надлежащемъ анализѣ являются произведеніемъ условій, вовсе независящихъ отъ его воли, напр. многіе случаи воровства, для предупрежденія которыхъ необходимо принимать надлежащія полицейскія мѣры общественнаго призрѣнія бѣдныхъ.

Оттого предупредительныя мѣры, направляемыя противъ того и другаго рода опасностей, представляютъ общую полицейскую дѣятельность и страны, начала ея, одинаковыя въ томъ и другомъ случаѣ, вы-

водятся изъ общихъ, коренныхъ законовъ науки полиціи. Съ такимъ воззрѣніемъ согласуется большинство мыслителей, занимавшихся наукою полиціи *). Но противъ этого возражаетъ одинъ изъ главнѣйшихъ корифеевъ науки полиціи — знаменитый *Робертъ Фонъ Моль*. Эту дѣятельность предупрежденія опасностей, проистекающихъ отъ злой воли человѣка, онъ называетъ Präventiv-Justiz или Rechtspolizei **), и находитъ, что эта дѣятельность совершенно отдѣльная отъ полицейской, что она имѣетъ свою особую теорію и что она должна быть ввѣрена совершенно особымъ органамъ—не судебнымъ и не полицейскимъ. Главнѣйшій изъ его доводовъ заключается въ слѣдующемъ. — Полиція имѣетъ дѣло съ опасностями, проистекающими отъ природы, а Präventiv-Justiz,— съ опасностями, проистекающими отъ злой воли человѣка, слѣдовательно и объектъ и средства дѣятельности—совершенно различные. Но изъ его собственнаго сочиненія, отлично излагающаго отдѣльные вопросы, можно легче всего убѣдиться, что объектъ и средства дѣятельности только кажутся различными, а въ дѣйствительности совпадаютъ. Излагаемыя Молемъ теоретическія начала, какъ коренные законы для этой дѣятельности, ничего новаго и оригинальнаго не представляютъ. Изучая же его разсмотрѣніе объ отдѣльныхъ будто бы органахъ Präventiv-Justiz, еще полнѣе убѣждаешься въ невѣрности его главнаго начала: здѣсь не особые какіе либо органы, но органы полиціи въ обширномъ смыслѣ.— Совершенно въ этомъ отношеніи соглашаемся съ мнѣніемъ *Лор. Штейна*, утверждающаго, что такъ называемой Präventiv-Justiz, вовсе не можетъ существовать ***), и думаемъ, что причину такихъ многоразличныхъ и невѣрныхъ воззрѣній на эту часть науки полиціи совершенно справедливо объясняетъ самъ Моль.

Въ предисловіи къ 3-му изданію своей Präventiv-Justiz онъ замѣчаетъ, что относительно этого вопроса не образовалось еще communis opinio doctorum, и что помощь придетъ отъ разработки науки права.

Дѣйствительно, положительно-статистическій методъ, который начи-

---

*) Юсти, Зонненфельсъ, Пфейферъ, Фишеръ, Юнгъ, Гарль Гёкъ, Якобъ, Еммерманъ, Цимерманъ, и др.

**) Онъ обработалъ эту часть совершенно отдѣльно отъ своей Polizei-Wissenschaft, и если она была издана въ видѣ третьяго тома его Polizei-Wissenschaft, то это вопреки мысли самого Моля, но по желанію издателя. (См. Vorwort zur zweiten Auflage, 1845.)

***) *L. Stein.* Verwaltungslehre, IV ter Theil, Stuttg. 1866, стр. 66 и сл.

наютъ столь выгодно прилагать къ наукѣ уголовнаго права, оказываетъ громадную помощь разъясненію существа предупредительной дѣятельности страны. Если получается убѣжденіе, что общественныя условія сложились такъ, что такія то преступленія и въ такомъ количествѣ неминуемо должны совершиться, то предупредительная дѣятельность должна направляться не только на волю отдѣльнаго лица, желающаго совершить преступленіе, но и на измѣненіе тѣхъ условій, которыя влекутъ человѣка къ преступленію или разрушенію благъ другого.

Невѣрную разработку этой части науки полиціи можно объяснить именно слѣдующими обстоятельствами: 1) неточностію положеній уголовнаго и судебнаго права; новые пріемы и работы обѣщаютъ разъясненія многаго въ будущемъ. 2) Крайне невыгодною практикою предупредительной дѣятельности. Неумѣніе отыскать надлежащія предупредительныя мѣры создавало насиліе и нападеніе на свободу лица. 3) Неумѣніемъ подвести этотъ видъ полицейской дѣятельности подъ общіе коренные законы науки полиціи, вслѣдствіе чего находили возможнымъ или вдвигать ученіе объ этой дѣятельности въ науку уголовнаго или судебнаго права, или создавать особую Rechtspolizei или Präventiv-Justiz *).

§ 52.

Опасности, могущія произойти отъ воли человѣка, представляютъ три категоріи: нѣкоторыя изъ нихъ могутъ грозить главнымъ образомъ отдѣльному гражданину, другія—непосредственно правительству, а нѣкоторыя могутъ явиться какъ по отношенію къ отдѣльному лицу, такъ и по отношенію къ цѣлому обществу и государству. Каждый изъ этихъ видовъ разсмотримъ въ особой главѣ этого раздѣла.

ГЛАВА I.

Предупрежденіе опасностей, могущихъ явиться какъ для отдѣльнаго гражданина, такъ и для цѣлаго общества и государства.

§ 53.

Какъ для отдѣльнаго гражданина, такъ и для цѣлаго общества и государства, могутъ являться опасности отъ такихъ дѣяній и учрежде-

*) Мысль Моля въ извѣстной степени раздѣляютъ: Бергъ, Лоцъ, Бурхартъ, Эйзенгутъ, Беръ, Веберъ, Пелицъ.

ній, кои сами по себѣ въ высшей степени важны и необходимы, какъ самостоятельныя условія для безопасности и благосостоянія гражданъ. Развитіе таковыхъ условій нетолько желательно, но на государствѣ лежитъ обязанность оказывать всевозможное содѣйствіе ихъ развитію и распространенію; но вмѣстѣ съ тѣмъ на государствѣ лежитъ и обязанность предупреждать опасности, которыя могутъ отъ такихъ учрежденій или дѣяній явиться для отдѣльнаго лица, для цѣлаго общества и государства. Къ таковымъ учрежденіямъ и дѣяніямъ относится: 1) союзный строй, общества и ассоціацій, 2) народныя сборища, 3) путешествія, 4) слово человѣческое—устное, письменное и печатное.

1) *Наблюденіе за союзнымъ строемъ, обществами и ассоціаціями.*

§ 54.

Стремленіе людей составлять союзы, слагать свои отдѣльныя силы и средства вмѣстѣ и такимъ совокупленіемъ достигать цѣлей, которыхъ невозможно достигнуть отдѣльному человѣку, при отдѣльныхъ его средствахъ, всегда встрѣчалось въ исторіи человѣчества. Но это стремленіе въ новѣйшее время достигло чрезвычайныхъ размѣровъ, даетъ уже изумительные результаты и полагаетъ твердыя основанія для великаго развитія въ будущемъ. — Паденіе феодальныхъ началъ, разрушеніе средневѣковыхъ корпорацій и сословныхъ кастъ, освобожденіе крѣпостныхъ, сознаніе массами многихъ экономическихъ и нѣкоторыхъ соціальныхъ законовъ,—все это стало сближать отдѣльныя личности, открыло предъ ними общія ихъ цѣли, вызвало самыя энергическія стремленія образовывать союзы, общества, ассоціаціи. Всѣ виды человѣческой дѣятельности и труда представляются теперь въ самой сложнѣйшей сѣти ассоціацій, но эта сѣть не связываетъ членовъ началами рабства, напротивъ составляетъ обезпеченіе личности и развитія. Прекрасную попытку систематизировать и выяснить начала многоразличныхъ ассоціацій представилъ *Л. Штейнъ*, въ своемъ сочиненіи Verwaltungslehre T. I. (*) Начала же

(*) *L. Stein* разсматриваетъ das Vereinsrecht, какъ послѣднюю область, объясняемаго имъ въ его 1 т. Verwaltungslehre права той власти, которую онъ называетъ въ государствѣ die Vollziehende Gewalt. Уже въ первомъ изданіи своего сочиненія (1865), объяснивъ внутреннюю связь, существующую между правительствомъ,

полицейскія по отношенію къ этому вопросу весьма тщательно разработалъ *Роб. Ф. Моль*, въ 3 т. своей Polizei-Wissenschaft (System der Präventiv-Justiz, изд. 3-е, 1866, стр. 66—88).

При быстромъ развитіи обществъ, ассоціацій и союзовъ въ началѣ XIX ст. явились весьма различныя воззрѣнія о томъ, какъ должно относиться къ нимъ правительство и законъ.

самоуправленіемъ и союзнымъ строемъ, *Л. Штейнъ* представилъ попытку систематически сгруппировать главнѣйшія категоріи союзовъ. Во второмъ совершенно переработанномъ изданіи этого перваго тома (Die vollziehende Gewalt, Штутг. 1869) онъ въ такомъ видѣ представляетъ систему союзнаго строя. Всѣ единенія людей онъ разбиваетъ на четыре группы: 1) *естественные союзы людей*, основывающіеся или на естественномъ различіи половомъ или являющіеся случайно, отсюда съ одной стороны браки и семейные союзы, съ другой communio. 2) Соединенія между людьми, вызываемыя хозяйственною жизнію,—союзы, основывающіеся на договорахъ и компаніи. 3) Соединенія, основывающіяся на *общинной* жизни—общины и собранія. 4) *Союзы въ тѣсномъ смыслѣ*, представляющіе опять двѣ отдѣльныя группы: общества и союзы. Между ними находитъ ту разницу, что цѣль общества—достиженіе единичныхъ интересовъ каждаго отдѣльнаго члена, а цѣль союза, какъ высшей формы общества, достиженіе общественнаго интереса, что и составляетъ существо союза и по его силамъ и по его организаціи. *Система обществъ* исчерпывается двумя главными формами: личныя и хозяйственныя общества; тѣ и другія, при наибольшемъ развитіи переходятъ въ союзы. *Система союзовъ*, входящихъ по ихъ идеѣ и значенію въ понятіе государственнаго управленія, заключаетъ въ себѣ два главные класса союзовъ: а) *политическіе союзы*, имѣющіе своимъ предметомъ достиженіе опредѣленныхъ цѣлей относительно измѣненій въ существующемъ публичномъ правѣ и б) *союзы, имѣющіе правительственный строй*. Послѣдніе представляютъ три главные вида: 1) Союзы, имѣющіе цѣлію развитіе духовной жизни (Bildungsvereine и Vereine für Bildungsanstalten); 2) Союзы, имѣющіе цѣлію развитіе хозяйственной жизни. Между ними надобно различать двѣ главныя категоріи: а) предпринимательскіе союзы, представляющіе три группы: α) акціонерные, β) имѣющіе значеніе полныхъ товариществъ и γ) представляющіе соединеніе полныхъ товарищей и вкладчиковъ. б) Другая категорія хозяйственныхъ союзовъ представляется въ союзахъ, имѣющихъ цѣлію достиженіе экономическихъ интересовъ (wirthschaftlichen Interessen-Vereine). 3) Соціальные или общественные союзы, разсыпающіеся на три группы: а) Союзы, имѣющіе цѣлію оказать поощреніе и поддержку нисшимъ классамъ, въ такой поддержкѣ нуждающимся (Unterstüzungsvereine). б) Союзы для оказанія помощи (Hülfsvereine), отличающіеся отъ первыхъ тѣмъ, что завѣдываніе дѣлами такихъ союзовъ находится въ рукахъ нисшихъ классовъ, тогда какъ тѣ ведутся болѣе состоятельными классами; в) Союзы самопомощи, представляющіе многоразличные виды рабочихъ союзовъ. Кромѣ сочиненія *Лор. Штейна*, значительную пользу, при разсмотрѣніи этого вопроса, можетъ принести сочиненіе *Гирке* (*Otto Gierke*, Das deutsche Genossenschaftsrecht, 1 т. Берл. 1868), разсмотр. стр. 865—1111 всякаго рода союзы и ассоціаціи по отношенію къ праву и государству. Во второмъ томѣ, изд. въ 1873 г. обширный историческій анализъ права нѣмецкихъ корпорацій.

Такъ какъ выгоды, пользу и значеніе ассоціацій, обществъ и союзовъ между прочими выставляли и тѣ мыслители, которые, отвергая необходимость семьи и собственности, были представителями соціалистическихъ и коммунистическихъ теорій, то понятіе ассоціаціи нѣкоторыми было смѣшиваемо съ неяснымъ для большинства понятіемъ соціализма и коммунизма, вслѣдствіе чего высказывали, что ассоціаціи въ высшей степени опасны для государства и не должны быть вовсе допускаемы. Такое воззрѣніе обличаетъ совершенное непониманіе существа ассоціаціи. Существо ассоціаціи не находится въ органической связи съ требованіемъ уничтоженія права собственности или семьи. Напротивъ, только при уваженіи права личности, свободы и собственности, возможно развитіе ассоціацій. Противъ экономическихъ ассоціацій главнымъ образомъ и слышались возраженія, между тѣмъ какъ существо такой ассоціаціи заключается въ сложеніи силъ для производства цѣнности, слѣдовательно нетолько ничего не имѣетъ враждебнаго семьѣ или собственности, но и находится въ органической связи съ существомъ государства. Начала ассоціаціи, неправильно примѣненныя въ теоріяхъ Бабефа, Овена, С. Симона, Фуррье и нѣк. др. и не могли дѣйствительно осуществиться.

Другіе напротивъ высказываютъ воззрѣніе, діаметрально противоположное. Именно думаютъ, что всякаго рода ассоціаціи могутъ существовать въ государствѣ, и что правительству до этого дѣла нѣтъ. Въ подтвержденіе такого воззрѣнія нѣкоторыя, какъ Велькеръ (въ его Staatslexicon) замѣчаютъ, что все, что можетъ въ государствѣ безнаказанно дѣлать одинъ, онъ можетъ дѣлать и въ сообществѣ съ другими. Весьма справедливо это замѣчаніе опровергаетъ Моль (Präv. Polizei, стр. 69) доказательствомъ невѣрности его существа и убѣдительнымъ примѣромъ: если двое разговариваютъ на площади о политикѣ, то это остается совершенно незамѣтнымъ, и всегда безопаснымъ; но если тысяча человѣкъ соберутся туда съ этою цѣлію, то это неможетъ остаться незамѣтнымъ, напротивъ можетъ иногда быть и опаснымъ. — Но по видимому, въ защиту высказываемаго мнѣнія можно бы было привести то обстоятельство изъ исторіи различныхъ государствъ, что многія ассоціаціи существовали вовсе безъ вѣдома правительства, приносили громадную пользу, и уже правительство узнавало о ихъ существованіи только при значительномъ ихъ развитіи и немедленно утверждало ихъ, какъ юридическія лица. Изъ этого то анализа практической жизни ассоціацій и можно напротивъ вывести то положеніе, что государству всѣ

ассоціаціи должны быть извѣстны, что государство сознаетъ выгоду развитія всякаго рода ассоціацій, не нарушающихъ правъ отдѣльнаго лица, общества или государства. Такія нарушенія оно преслѣдуетъ посредствомъ своихъ судебныхъ учрежденій, а опасности, которыя могли-бы грозить отъ какихъ бы то ни было ассоціацій, государство обязано предупреждать, прилагая общій законъ науки полиціи.

§ 55.

Какимъ же образомъ должно дѣйствовать государство по отношенію къ союзамъ, обществамъ и ассоціаціямъ? Здѣсь надобно отличить два момента: устроеніе ассоціаціи и дѣятельность ея. Никакая ассоціація не можетъ устроиваться безъ вѣдома правительства: или требуется разрѣшеніе со стороны правительства или требуется извѣщеніе правительства со стороны устроившейся ассоціаціи объ ея устроеніи и началѣ дѣятельности. Послѣднее, представляя большія практическія удобства, по существу немногимъ отличается отъ перваго, ибо правительству принадлежитъ право закрыть такую ассоціацію, отъ которой можетъ грозить опасность отдѣльному лицу или цѣлому государству. По отношенію ко второму моменту, т. е. дѣятельности ассоціаціи — правительству принадлежитъ право надзора. Разберемъ оба эти отношенія.

Государство можетъ разрѣшать или терпѣть не каждую ассоціацію, но только такія, отъ которыхъ не грозитъ опасности отдѣльному лицу или цѣлому государству.

Опасными же, т. е. немогущими получить разрѣшенія или вызывающими закрытіе и уничтоженіе ихъ со стороны правительства, являются общества, опасныя или по ихъ цѣли, или по ихъ формѣ, или по употребляемымъ ими средствамъ.

Никто не будетъ сомнѣваться въ томъ, что государство обязано не допускать у себя такихъ обществъ, цѣль которыхъ будетъ полнымъ противорѣчіемъ существу государства; именно если цѣлію ихъ будетъ измѣненіе государственнаго устройства, или нарушеніе тѣхъ или другихъ правъ частнаго лица или общества или достиженіе чего либо прямо безнравственнаго.—Подобнаго единенія людей государство не въ правѣ признать за юридическое лицо, и слѣдовательно не можетъ подобной ассоціаціи разрѣшить или терпѣть.

Иногда ассоціація, могущая быть разрѣшенною по ея цѣли, не можетъ получить такого разрѣшенія по причинѣ ея формы. Въ двухъ слу-

чаяхъ главнымъ образомъ. форма ассоціаціи можетъ вызвать воспрещеніе ассоціаціи. Во первыхъ, если положеніемъ ассоціаціи члены ея ставятся въ безусловное повиновеніе къ избираемымъ ассоціаціею властямъ или даютъ клятву никогда не выходить изъ ассоціаціи. Во вторыхъ, если положеніемъ ассоціаціи требуется непремѣннымъ условіемъ для членовъ держать въ тайнѣ всѣ дѣла ассоціаціи и не обнаруживать ихъ даже по требованію правительства.—Первый случай конечно грозитъ опасностію для личной свободы членовъ ассоціаціи, что обязано, на основаніи общаго закона науки полиціи, предупредить государство. Второй случай дѣлаетъ невозможнымъ надзоръ государства за ассоціаціею.

Наконецъ, ассоціація, допускаемая по цѣли и по формѣ, можетъ быть воспрещена вслѣдствіе употребляемыхъ ею средствъ. Если средства, принимаемыя ассоціаціею, будутъ составлять нарушеніе правъ или государственныхъ учрежденій, то средства должны быть измѣнены, или ассоціація не можетъ быть терпима.

Что касается обязанности государства вести надзоръ за существующими ассоціаціями, то она объясняется сейчасъ разсмотрѣннымъ правомъ государства разрѣшить или терпѣть ассоціацію. Безъ надзора такое право не имѣло бы никакого значенія. Но относительно способовъ веденія этого наздора, различныя государства представляютъ начала весьма различныя. Большинство, объявляя право полицейскихъ органовъ посѣщать собранія ассоціацій, посылать своего правительственнаго комисара и требовать къ своему разсмотрѣнію бумаги и журналы собраній, ограничиваются внѣшними формами надзора. По справедливому замѣчанію Лоренца Штейна *), такого внѣшне-полицейскаго пріема, хотя онъ и необходимъ, недостаточно. Большинство союзовъ и ассоціацій, цѣль которыхъ имѣетъ много общаго съ цѣлями всего государства, требуютъ еще наздора въ статистическомъ и техническомъ отношеніяхъ. Правительству должно принадлежать право требовать отъ такихъ ассоціацій точныхъ статистическихъ данныхъ ихъ дѣятельности: безъ этого правительство не будетъ знать, когда дѣйствовать ему самому при недостаточныхъ успѣхахъ дѣятельности ассоціаціи. Тоже самое надобно сказать и по отношенію надзора за техническою частью. Оба эти вида надзора полицейскаго въ обширномъ смыслѣ до сихъ поръ еще едва замѣтно осуществляются въ государствахъ Европы.

*) Verwaltungslehre, I, стр. 638.

§ 56.

Обращаясь къ разсмотрѣнію положительныхъ законодательствъ, устанавливающихъ предупредительныя мѣры для отвращенія опасностей, могущихъ произойти отъ союзовъ, обществъ и ассоціацій, встрѣчаемъ положенія весьма различныя.

По англійскому праву уже съ XVIII столѣтія государство относится къ ассоціаціямъ по тѣмъ началамъ, которыя теперь выставляются въ наукѣ полиціи за надлежащія полицейскія. Въ Англіи, по 39-му акту Георга III, гл. 79, считается противузаконнымъ всякое политическое общество, члены котораго даютъ подписку, противную законамъ; равнымъ образомъ, члены котораго обязываются содержать имя свое въ тайнѣ, равно такое, въ которомъ начальствующіе неизвѣстны членамъ. Воспрещается и такое общество, которое состоитъ изъ нѣсколькихъ отдѣленій, съ совершенно отдѣльными органами, исключая общества религіозныя, благотворительныя и открытыя массонскія ложи. По акту 57-му Георга III, гл. 19, воспрещаются союзы между различными обществами, исключая ученыхъ и благотворительныхъ, а равно и съѣзды делегатовъ различныхъ обществъ.

Во Франціи, до 1867 года, правительство относилось самымъ подозрительнымъ образомъ ко всякаго рода обществамъ и ассоціаціямъ. Не только требовалось разрѣшеніе правительства на устроеніе ассоціаціи, но и разрѣшенная ассоціація могла имѣть свои собранія только съ вѣдома и дозволенія муниципальной власти *). Желавшій устроить общество или ассоціацію долженъ былъ подать прошеніе префекту департамента, съ приложеніемъ списка членовъ и проэкта устава. Префектъ, собравъ подробныя справки объ учредителяхъ, чрезъ супрефекта или мера, сообщалъ министру внутреннихъ дѣлъ. Съ его согласія, префектъ давалъ разрѣшеніе, но имѣлъ право присоединить условія, на которыхъ онъ разрѣ-

*) Nulle association de plus de vingt personnes, dont le but est de se réunir tous les jours, ou à certains jours marqués, pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne peut se former qu'avec l'agrément du gouvernement, et sous les conditions qu'il plait à l'autorité publique d'imposer à la société (C. P. art. 291). Tout individu qui, sans la permission de l'autorité municipale aura accordé ou consenti l'usage de sa maison ou de son appartement, en tout ou en partie, pour la réunion des membres d'une association même autorisée, ou pour l'exercice d'un culte, sera puni d'une amende de 16 francs à 200 fr. (Ib. art. 294).

шалъ. При томъ, по общему правилу, данное разрѣшеніе могло быть взято префектомъ назадъ. Эти правила измѣнены закономъ 24 Іюля 1867 года, по отношенію къ sociétés anonimes et sociétés coopératives: для таковыхъ, по этому закону, не требуется испрашивать разрѣшенія, но достаточно извѣстить правительство объ открытіи и объ уставѣ. Наблюденіе за тѣмъ, чтобы во Франціи не дѣйствовали недозволенныя общества, поручается commissaires de police.

Въ германскихъ государствахъ дѣйствуютъ въ настоящее время *) почти одинаковыя положенія относительно устроенія союзовъ и надзора за ними. (Прусскій законъ 1850 г., Австрійскій — Vereinsgesetz 15 Н. 1867 г., Баденскій 21 ноября 1867 г., Баварскій 1850 г.). Именно признается право каждаго устроивать союзъ или сдѣлаться членомъ союза, дѣла котораго не воспрещены закономъ; при устроеніи союза, неполитическаго, неимѣющаго своимъ предметомъ общественныхъ вопросовъ (öffentliche Angelegenheiten), достаточно одной заявки мѣстной власти. Напротивъ, при устроеніи союзовъ послѣдняго рода, политическихъ, требуется, чтобы учредители представили статутъ и списокъ членовъ, равно и дѣлаемыя перемѣны, или предварительно, или никакъ не позже трехъ дней послѣ ихъ устроенія, мѣстной полицейской власти, и доставляли бы по ея требованію разъясненія. Отъ участія въ политическихъ союзахъ устраняются женщины и учащіеся, а по нѣкоторымъ уставамъ вообще малолѣтніе и военные. Политическимъ союзамъ воспрещаются другъ съ другомъ сношенія и устроеніе общей организаціи. Для наблюденія за

*) До движенія 1848 г., право устроенія ассоціацій, союзовъ, равно какъ и народныхъ сборищъ, было вообще весьма ограничено германскими законодательствами. Постановленіе германскаго сейма (Bundesbeschluss) 5 іюля 1832 г. дало общія и весьма строгія относительно этого вопроса начала. Но послѣ 1848 г. устроеніе союзовъ и народныхъ сборищъ дѣлается необходимостію германской жизни. Конституція 1849 г. признала въ принципѣ такое право ассоціацій и сборищъ за государственное (Reichsverfassung 1849, арт. 8, въ §§ 161 и 162 постановляетъ: Die Deutschen haben das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln; einer besonderen Erlaubniss hiezu bedarf es nicht. Volksversammlungen unter freiem Himmel können bei dringender Gefahr für die öffentliche Ordnung u. Sicherheit verboten werden. Die Deutschen haben das Recht, Vereine zu bilden, dieses Recht soll durch keine vorbeugende Massregel beschränkt werden. Diese Bestimmungen finden auf das Heer und die Flotte Anwendung insoweit die militärischen Dienstvorschriften nicht entgegenstehen.

политическими союзами полиціи предоставлены тѣже мѣры, какъ и для наблюденія за политическими сборищами.

Ассоціаціи рабочихъ поставлены, на основаніи закона 4 іюля 1868 г., нѣсколько въ иныя условія, о которыхъ будетъ сказано при разсмотрѣніи ремесленной промышленности.

Въ Россіи, до половины XVIII столѣтія, въ законодательствѣ не было опредѣленныхъ началъ по отношенію къ этому вопросу, но на практикѣ тайныя общества, главнымъ образомъ признававшіяся вредными религіозныя секты подвергались преслѣдованію. Въ первый разъ русское законотельство опредѣлило общимъ образомъ эти вопросы при императрицѣ Екатеринѣ II, въ уставѣ благочинія 8 апрѣля, 1782 года (П. С. зак. № 15,379). Въ этомъ законѣ различены общества и ассоціаціи, закономъ дозволенныя, и общества тайныя, воспрещенныя. Первымъ должна полиція доставлять всякую охрану и защиту. (Ст. 64: «управа благочинія закономъ утвержденное общество, товарищество, братство или иное подобное установленіе охраняетъ въ своей законой силѣ; обязательства, правила, положеніе и постановленіе ихъ уважаетъ сходственно закону; вредъ, ущербъ и убытокъ отвращаетъ отънихъ при удобномъ случаѣ»). Не получившихъ же отъ правительства разрѣшенія полиція обязана воспрещать и уничтожать (ст. 65: «управа благочинія въ городѣ закономъ неутвержденное общество, товарищество, братство и иное подобное собраніе, подъ какимъ бы названіемъ ни состояло, не признаетъ за дѣйствительное; буде у таковыхъ окажутся обязательства, правила, положенія или постановленія, то ни во что не вмѣнять; буде же таковое общество, товарищество, братство или иное подобное собраніе общему добру вредъ, ущербъ или убытокъ наноситъ, либо безполезно, то подлежитъ уничтоженію и запрещенію»). Учредителя такого тайнаго общества безъ вѣдома и разрѣшенія полиціи указано было, какъ ослушника, брать подъ стражу и отдавать подъ судъ (ст. 250).

Въ началѣ XIX столѣтія правительство содѣйствовало учрежденію различныхъ обществъ, имѣвшихъ цѣлію развитіе высшихъ понятій нравственности. Воспрещаемы были только общества, отъ которыхъ правительство ожидало положительно вреда *). Но въ концѣ царствова-

*) Такъ по уставу Дерптскаго Университета, 1803 г., § 17, воспрещалось заводить студентамъ такъ называемыя орденскія общества и братства и другія тайныя собранія. (П. С. З. № 20,905).

нія императора Александра I правительство отнеслось къ этому вопросу иначе: указомъ 1 августа, 1822 г., повелѣно было закрыть всѣ тайныя общества, подъ какими бы названіями они ни существовали — массонскихъ ложъ или другими, и не дозволять таковыхъ на будущее время; при томъ всѣхъ служащихъ лицъ обязывать подписками, что они ни къ какимъ тайнымъ обществамъ и массонскимъ ложамъ принадлежать не будутъ (П. С. З. № 29,151).

Начала, изложенныя въ уставѣ благочинія и разъясненныя законами и администраціею императора Александра I, при составленіи Свода Законовъ были помѣщены въ уставѣ предупрежденія и пресѣченія преступленій, въ томѣ XIV Св. Зак. (по изданію 1857 г., въ статьяхъ 164—167). 14 апрѣля 1867 г. изданъ новый законъ (Высочайше утвержденное мнѣніе государственнаго совѣта) о *противозаконныхъ сообществахъ*. Этимъ закономъ поставляется въ обязанность всѣмъ начальствамъ и полиціи неупустительно наблюдать, чтобы нигдѣ не учреждалось противозаконныхъ сообществъ. Подъ послѣдними разумѣются: 1) всѣ тайныя общества; 2) всѣ преслѣдующія вредную цѣль, не могущія потому получить утвержденія правительства (Мин. Вн. дѣлъ); 3) всѣ общества, которыя, хотя и дозволены, но уклонятся отъ цѣли ихъ учрежденія, или станутъ прикрывать благовидными дѣйствіями такое направленіе, которое въ какомъ либо отношеніи вредно для государственнаго благоустройства или общественной нравственности (ст. 166 Т. XIV, Уст. о пред. и прес. прест. по продолженію 1868 года).

2) *Наблюденіе за сборищами народа.*

§ 57.

Собранія народа, въ высшей степени необходимыя для самыхъ условій его развитія, могутъ при многочисленности сборища представить различныя опасности и потому вызываютъ наблюденіе со стороны полиціи. Такія собранія вызываются или обыкновенными жизненными требованіями, какъ-то торговыми и вообще экономическими дѣлами, религіозными празднествами, общественными удовольствіями и т. п., или являются по политическимъ цѣлямъ. Собранія послѣдняго рода нужно выдѣлить, такъ какъ мѣры надзора по отношенію къ нимъ являются въ различныхъ государствахъ различными, сообразно съ различіемъ государственнаго устройства и формъ государственнаго управленія.

Что же касается собраній перваго рода, то мѣры полиціи по отношенію къ нимъ во всѣхъ государствахъ могутъ являться одинаковыми.

Всѣ такія сборища народа могутъ представить опасности двоякаго рода и вызвать соотвѣтственныя тому мѣры наблюденія. Во первыхъ, при многочисленномъ сборищѣ народа, по цѣлямъ ли торговымъ, религіознымъ или народнаго празднества, можетъ явиться какъ безпорядокъ, грозящій безопасности отдѣльныхъ лицъ, такъ и умышленное нападеніе со стороны нѣкоторыхъ, напримѣръ класса мошенниковъ, на имущество другихъ. Предупрежденіе таковыхъ опасностей дѣлается возможнымъ при назначеніи достаточнаго числа надзирающихъ за порядкомъ; для этого могутъ быть или органы исполнительной полиціи, получающіе отъ полицейскихъ властей надлежащія инструкціи, или избранные изъ среды гражданъ, участвующихъ въ собраніи, особые органы, получающіе въ этомъ случаѣ значеніе органовъ полицейскихъ.

Во вторыхъ, опасность отъ такихъ сборищъ можетъ явиться въ томъ случаѣ, если такимъ многочисленнымъ собраніемъ народа, вызваннымъ религіозными, экономическими или другими, совершенно законными цѣлями, захотятъ воспользоваться враги порядка или власти, агитаторы для проведенія своихъ началъ, противныхъ государственнымъ цѣлямъ или вообще непризнаваемыхъ правительствомъ. Полиція, узнавъ о подобной опасности, должна приложить для устраненія оной средства, вполнѣ соотвѣтствующія цѣли. Потому самымъ неудачнымъ средствомъ было бы воспрещеніе такого собранія. Напротивъ, всего выгоднѣе было бы позаботиться, чтобы въ подобномъ случаѣ собраніе было по возможности многочисленнѣе: чѣмъ болѣе будетъ въ массѣ безразличныхъ, тѣмъ скорѣе опытные полицейскіе органы въ состояніи выдѣлить враговъ порядка и сдѣлать предпріятіе, вмѣсто грознаго, смѣшнымъ; въ этихъ случаяхъ полиція обезпечена, если между надзирающими за порядкомъ дѣйствуютъ выборные отъ гражданъ.

Обращаясь ко второй группѣ народныхъ сборищъ, къ собраніямъ народа политическимъ, надобно отличить народныя собранія, имѣющія цѣлью совѣщанія о различныхъ вопросахъ общественной жизни, напр. объ устроеніи школъ, проведеніи дорогъ, обезпеченіи общественнаго призрѣнія и т. п., отъ народныхъ собраній, дѣлающихъ своею задачею разсужденіе объ общихъ политическихъ вопросахъ.

Что касается собраній перваго рода, то они во всѣхъ государствахъ, при всякаго рода образахъ правленія, могутъ принести чрезвычайную

пользу; въ тѣхъ же государствахъ, гдѣ допускается мѣстное самоуправленіе, правительству выгодно содѣйствовать развитію собраній этого рода. По отношенію къ этимъ собраніямъ, дѣятельность полиціи опирается на тѣ же начала, какъ и по отношенію къ ассоціаціямъ. Необходимо наблюдать, чтобы такія собранія не производились секретно, чтобы не уклонялись отъ той цѣли, для которой допущены, чтобы были соблюдаемы закономъ установляемыя формы и чтобы органы правительства могли вести за ними надзоръ.

Собранія же, имѣющія цѣлью обсужденіе общихъ политическихъ вопросовъ страны, ставятся весьма различно въ различныхъ государствахъ, сообразно съ различіемъ государственнаго устройства и формъ государственнаго управленія. 1) Такія собранія не допускаются вовсе въ государствахъ неограниченной верховной власти—монархіяхъ и аристократіяхъ. 2) Совершенно иначе разсматривается значеніе такихъ собраній въ государствахъ, гдѣ управленіе принадлежитъ самому народу. При полной демократіи такія собранія не только дозволяются, но являются высшимъ органомъ правительства — народной воли; весь вопросъ здѣсь ограничивается соблюденіемъ въ собраніи тѣхъ формъ, которыя предписаны самимъ народомъ въ опредѣленіи его закона. Въ демократіяхъ представительныхъ, гдѣ правительство является въ избранныхъ народомъ представителяхъ, подобныя собранія, хотя не составляютъ существенной необходимости, но для обмотивированія нѣкоторыхъ положеній государственной политики и въ особенно исключительныхъ случаяхъ могутъ принести чрезвычайную пользу представительному правительству; такъ напр. въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ конгрессъ не имѣетъ права воспретить народныхъ собраній, дѣйствующихъ тамъ, съ голосомъ конечно нерѣшительнымъ, съ чрезвычайною выгодою для страны. 3) Въ монархіяхъ представительныхъ положеніе такихъ собраній почти совпадаетъ съ положеніемъ ихъ въ представительныхъ демократіяхъ. Но здѣсь правительство можетъ поставить отъ себя ограниченія, въ полицейскихъ законахъ страны можетъ быть опредѣлено, въ какихъ случаяхъ подобныя собранія допускаются и въ какихъ не могутъ быть терпимы; своихъ полицейскихъ органовъ правительство снабжаетъ полномочіемъ разгонять такія сборища, если отъ нихъ предвидятъ опасность. Допуская подобныя собранія, правительство окружаетъ ихъ различными предосторожностями: обязываетъ созывающаго такое собраніе извѣщать мѣстную полицейскую власть о цѣли,

времени и мѣстѣ собранія, являющихся въ собраніе обязываетъ быть безоружными, въ собранія отряжаетъ своихъ правительственныхъ коммисаровъ и ставитъ своихъ органовъ исполнительной полиціи для наблюденія и предупрежденія безпорядковъ.

§ 58.

По англійскому законодательству дозволяется устроеніе всякаго рода народныхъ собраній, но съ соблюденіемъ слѣдующихъ условій: 1) правительство сохраняетъ за собою право наблюдать чрезъ своихъ полицейскихъ органовъ, чтобы собраніе не представило опасности для общаго мира и не послужило бы къ нарушенію какого либо отдѣльнаго права; 2) въ случаѣ такой опасности, полиція обязана разогнать собраніе; (по 13-му, Генриха IV, гл. 7, предоставлено двумъ мировымъ судьямъ, равно шерифу и его помощникамъ, разгонять угрожающее опасностью собраніе); 3) устроеніе политическихъ митинговъ для представленія правительству адресовъ запрещается на растояніи одной мили отъ Westminsterhall, подъ открытымъ небомъ, болѣе какъ изъ пятидесяти человѣкъ. Впрочемъ, представлять адресы прямо въ парламентъ предоставлено только корпораціямъ Лондона и Дублина. Другіе митинги могутъ представлять адресы не иначе, какъ чрезъ члена парламента (37, Георга III, гл. 19).

Во Франціи законодательство держится совершенно другихъ началъ относительно народныхъ собраній, но въ 1869 г. обѣщало измѣнить прежнимъ воззрѣніямъ своихъ полицейскихъ законовъ и подозрительности своей администраціи относительно народныхъ сборищъ. До 1869 года, какъ уголовный кодексъ, такъ и циркуляры министровъ полиціи и внутреннихъ дѣлъ, стремились обезпечить то начало, чтобы никакое собраніе не учреждалось безъ разрѣшенія правительства и не происходило безъ особаго наблюденія муниципальной власти и полицейскихъ органовъ. Префектамъ указывалось изыскивать всякаго рода средства наблюденія и предпринимать всѣ мѣры предосторожности при сборищахъ народа по религіознымъ празднествамъ, погребальнымъ церемоніямъ и пр. До 1868 г. были воспрещены народныя сборища и для цѣлей промышленныхъ и экономическихъ. Въ этомъ году разрѣшены этого рода собранія *), если префектъ не будетъ опасаться отъ устроенія подоб-

*) „L'autorisation de se réunir serait accordée à tous ceux qui, en dehors

ныхъ собраній какихъ либо безпорядковъ. Что касается собраній политическихъ, то они ограничиваются вопросомъ выбора и могутъ имѣть мѣсто только въ теченіи 2 недѣль послѣ изданія декрета о приступленіи къ выборамъ.

Германскія права въ новѣйшее время приближаются по вопросу народныхъ собраній къ англійскимъ законоположеніямъ, требуютъ только извѣщенія полиціи и подчиненія ея распоряженіямъ, на случай предупрежденія безпорядковъ. Устроивающій сходку для разсужденій политическихъ, обязанъ заявить объ этомъ мѣстной полиціи за 24 часа, а если предполагается ее устроить подъ открытымъ небомъ, то за 48 часовъ. Участіе въ такихъ сборищахъ предоставляется всякому, за исключеніемъ женщинъ, учащихся и военныхъ. Командируемые въ собраніе полицейскіе коммиссары уполномочиваются закрыть собраніе, если оно противорѣчитъ указаннымъ въ законѣ требованіямъ. Если коммиссаромъ собраніе закрывается, то всѣ обязываются его оставить, въ противномъ случаѣ могутъ быть подвергнуты насилію. (Прусскій и Баварскій законы 1850 г., Австрійскій 1867 г.).

Въ Россіи собранія народа для разсмотрѣнія различныхъ его общественныхъ дѣлъ, явившіяся по стариннымъ его началамъ общинной жизни, существовали издавна по обычаю. Правительство узаконяло первоначально такія собранія, возлагая на нихъ опредѣленныя обязанности и требованія; въ XVIII столѣтіи своими законоположеніями о сословіяхъ узаконило такія собранія отдѣльно, по сословіямъ, развивало ихъ въ XIX столѣтіи, а въ новѣйшее время опредѣлило ихъ болѣе точнымъ образомъ при освобожденіи крѣпостныхъ, при введеніи земскихъ учрежденій и общественнаго управленія городовъ. Допуская и развивая собранія народа для разрѣшенія и развитія его общественныхъ дѣлъ въ предѣлахъ, точно установляемыхъ закономъ, правительство постоянно преслѣдовало собранія, не вызываемыя закономъ. Первоначально такія воспрещенія являлись по отдѣльнымъ случаямъ, а затѣмъ опредѣлились общимъ полицейскимъ закономъ. Такъ первоначально императоръ Петръ I, въ своемъ воинскомъ уставѣ, обратилъ вниманіе на вредъ незаконныхъ собраній лицъ военныхъ. Въ артикулѣ 133 воинскаго устава изложено:

---

de la politique, voudront délibérer sur leurs intérêts industriels ou commerciaux. Cette faculté ne doit être limitée que par les garanties qu'exige l'ordre public.

«всѣ непристойныя, подозрительныя сходбища и собранія воинскихъ людей, хотя для совѣтовъ какихъ нибудь, хотя и не для зла, или для челобитья, чтобъ общую челобитную писать, чрезъ что возмущеніе или бунтъ можетъ сочиниться, чрезъ сей артикулъ имѣютъ быть весьма запрещены. Ежели изъ рядовыхъ кто въ семъ дѣлѣ преступитъ, то зачинковъ безъ всякаго милосердія, не смотря на то, хотя они къ тому какую и причину имѣли или нѣтъ, повѣсить, а съ достальными поступить, какъ о бѣглецахъ сказано» (П. С. З. № 3006). Точно также въ XVIII ст., по поводу однаго народнаго обычая, признаннаго крайне вреднымъ, явились постановленія о народныхъ сборищахъ. Именно, признавая крайній вредъ отъ собиравшихся въ праздничные дни по городамъ значительныхъ сборищъ для извѣстной игры ходить одной сторонѣ города на другую, при чемъ, для собранія большей массы, ударяли въ набатъ, Правительствующій Сенатъ въ 1769 г. далъ указъ (5 Августа), воспрещающій по такимъ случаямъ ударять въ набатъ и опредѣлилъ, что бить въ набатъ, и то только съ разрѣшенія главнаго полицейскаго начальства въ городѣ, разрѣшается во время пожара, наводненія, нападенія непріятеля, разбоя или нечаяннаго народнаго возмущенія (П. С. З. № 13,328). Чтобы это правило дѣйствительно исполнялось, Святѣйшій Сунодъ дополнилъ его указомъ 7 октября, 1771 г., возложивъ на духовныя правительства надзоръ за тѣмъ, чтобы у колоколенъ были двери крѣпкія, и замки всегда запертые, и ключи держались бы у священниковъ, дабы люди злонамѣренные набатовъ не били и тѣмъ смятенія въ народѣ не чинили (П. С. З. № 13,672). Эти правила сохранили силу и до настоящаго времени (Т. XIV, Уст. предупрежд. и пресѣч. прест. ст. 160—163).

Въ уставѣ благочинія, 8 апрѣля 1782 года, прямо воспрещаются подозрительныя сходбища, подача челобитій, прошеній или доносовъ скопомъ или заговоромъ (пунктъ 230). Такое выраженіе—воспрещеніе подавать прошенія скопомъ или заговоромъ—идетъ еще съ XVII ст. Въ Уложеніи царя Алексѣя Михайловича постановлено казнить смертію безъ всякой пощады тѣхъ, кто самовольствомъ, *скопомъ и заговоромъ* будутъ приходить къ Царскому Величеству, и на Его государевыхъ бояръ и окольничихъ и на думныхъ и на ближнихъ людей и въ городахъ и въ полкахъ на воеводъ и на приказныхъ людей. (Улож. II, 20). По уставу благочинія, полиціи, а именно частному приставу, указано быть при сходбищѣ, заставить каждаго войти въ свою стезю и разойтись по домамъ, а непокорныхъ взять подъ стражу (пунктъ 124). Въ послѣдствіи,

въ помощь обыкновеннымъ полицейскимъ органамъ, указано было въ этихъ случаяхъ дѣйствовать образованной въ 1811 г., (но въ 1864 г. уничтоженной) внутренней стражѣ. Эти правила, постановлениыя для городовъ, впослѣдствіи въ 1839 г., распространены и на селенія. Въ сельскомъ полицейскомъ уставѣ для государственныхъ крестьянъ, изданномъ въ 1839 г., 23 марта, ст. 25—27 опредѣляютъ эти начала. Создавшіяся такимъ образомъ положенія включены были и въ сводъ законовъ. И въ настоящее время запрещаются сходбища и собранія для совѣщанія или дѣйствія, общей тишинѣ и спокойствію противныхъ (Томъ XIV, уст. предупр. и пресѣч. преступленій ст. 157). Запрещается учинить прошеніе или доносъ скопомъ или заговоромъ (ст. 158). Когда соберется народъ въ шумномъ и безпорядочномъ скопищѣ, то полиція должна заставить толпу разойтись по домамъ, а въ случаѣ нужды требовать содѣйствія войска (ст. 159). *) Вмѣстѣ съ тѣмъ наше законодательство возлагаетъ на органовъ исполнительной полиціи обязанность принимать мѣры, чтобы во время всякаго рода публичныхъ собраній, шествій, празднествъ и т. п. безпорядковъ не происходило и даетъ ей право, въ потребныхъ случаяхъ, требовать содѣйствія жандармской команды и войска (ст. 186).

3) *Наблюденіе за путешествующими.*

§ 59.

Условія, выгодныя для путешествующихъ, составляютъ безспорно и залогъ развитія народа; поэтому государство обязывается условія для путешествующихъ дѣлать все выгоднѣйшими. Въ этомъ отношеніи новыя государства рѣзко отличаются отъ древнихъ. Въ государствахъ древнихъ, при отсутствіи средствъ, могущихъ предупредить опасности отъ путешествующихъ, условія для путешествующихъ были крайне затруднены. Имѣемъ примѣры, что требовалось найти поручителя, назвать, какъ было у насъ въ Россіи, знатка, для того, чтобы войти въ общину. Но-

*) Въ инструкціи городовымъ С.-Петербургской полиціи, въ § 18, постановлено: вездѣ, гдѣ, по какому бы то ни было случаю, соберется значительная толпа народа или начнется большой съѣздъ, дежурный городовой долженъ узнать о причинѣ собранія, находиться при томъ мѣстѣ безотлучно и дать знать о собраніи своему участковому приставу.

выя государства, напротивъ, не боятся путешествующихъ: имѣя средства для предупрежденія могущихъ грозить отъ путешествующихъ опасностей, новыя государства стремятся все болѣе и болѣе облегчать условія для путешествующихъ, какъ собственныхъ гражданъ, такъ и иностранцевъ. Отсюда открывается важность тѣхъ полицейскихъ средствъ, которыми располагаетъ государство для устраненія опасностей этого рода. Нельзя согласиться, поэтому, съ мнѣніемъ Лоренца Штейна, что не въ ряду полицейскихъ законовъ нужно указывать мѣры, принимаемыя по отношенію къ путешествующимъ иностранцамъ, но въ общемъ законодательствѣ страны объ иностранцахъ, въ цѣлой системѣ отношеній государства къ пріѣхавшему иностранцу; что надлежащимъ образомъ этотъ вопросъ можетъ быть разсмотрѣнъ только въ политикѣ народонаселенія. *) Изъ самаго изслѣдованія Штейна можно вполнѣ убѣдиться, что мѣры наблюденія за путешествующими иностранцами должны строиться на тѣхъ же самыхъ началахъ, на которыя опираются мѣры наблюденія за путешествіями подданныхъ государства.

Нельзя допускать никакого сомнѣнія относительно права каждаго государства воспретить пріѣздъ къ себѣ иностранцевъ и относительно обязанностей его въ нѣкоторыхъ случаяхъ дать такому праву дѣйствительное осуществленіе. Международный союзъ государствъ и заключенные ими трактаты достаточно разъяснили такое право, каждому государству принадлежащее, и тѣ предѣлы, въ которыхъ для блага самаго государства, такое право можетъ находить осуществленіе. Сознавая справедливость и необходимость дозволить каждому иностранцу свободный пріѣздъ, государства Европы стремятся обезпечить для себя и предупрежденіе опасностей, могущихъ явиться отъ пріѣзжаго иностранца, и подчинить его тому же полицейскому наблюденію, какому находятъ необходимымъ подвергать собственныхъ подданныхъ во время ихъ путешествій внутри страны. (Heffter, стр. 56. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik). Въ

---

*) Разсматривая Fremdenwesen, Лоренцъ Штейнъ различаетъ двѣ, могущія найти примѣненіе, системы. Одна, называемая System des Meldungswesens, составляетъ стремленіе государства и его полиціи держать въ постоянной опекѣ и подъ постояннымъ надзоромъ иностранца, во все время его путешествія и пребыванія въ странѣ; другая система, называемая System des Legitimationswesens, представляетъ совершенно иное направленіе: каждому иностранцу предоставляется самому доказывать, кто онъ такой, и полиція доставляетъ ему въ этомъ отношеніи только помощь, когда собственныхъ средствъ его къ тому недостаточно. Verwaltungslehre, II, 25.

основанія государственной политики должно лечь потому убѣжденіе, что только дѣйствительно опасныхъ иностранцевъ государство въ правѣ не допускать въ свои предѣлы. Къ таковымъ, безспорно, должны быть отнесены иностранцы, уже разъ изгнанные изъ государства, съ воспрещеніемъ возвратиться, равнымъ образомъ иностранцы, принадлежащіе къ классу промышленниковъ особаго рода, — желающихъ существовать посредствомъ нарушеній правъ другихъ и т. п. Нельзя къ этимъ категоріямъ причислить политическихъ выходцевъ, по отношенію къ которымъ мнѣнія правительствъ являются весьма различными: нѣкоторыя допускаютъ ихъ совершенно свободно и даже доставляютъ средства для существованія, другія соглашаются ихъ принимать, но съ различными ограниченіями, нѣкоторыя вовсе не допускаютъ. Главнымъ образомъ, по вопросу политическихъ выходцевъ нѣкоторыми писателями и высказывается мнѣніе, что государство не въ правѣ отказать въ пріемѣ никакому иностранцу. Р. Моль стремится опровергнуть столь несправедливыя разсужденія (III, 108), и Лоренцъ Штейнъ держится такого же мнѣнія, какъ и Моль (Es ist kein Zweifel, dass der einzelne Staat dem Angehörigen des andern den Eintritt verbieten kann und unter Umständen verbieten soll; Verwaltungslehre II, 249). За исключеніемъ такихъ, признаваемыхъ опасными, государство, допуская всѣхъ остальныхъ иностранцевъ, въ правѣ въ нѣкоторыхъ случаяхъ ограничить посѣщеніе ими нѣкоторыхъ мѣстностей страны; такъ, по цѣлямъ военнымъ, можетъ не впускать ихъ въ крѣпости, по цѣлямъ медико-полицейскимъ—не пускать въ мѣста, зараженныя эпидеміями и пр. Далѣе, по отношенію къ путешествующимъ иностранцамъ, правительство точно также какъ и по отношенію къ собственнымъ путешествующимъ подданнымъ, имѣетъ обязанность поставить себя въ возможность узнать, кто такое путешественникъ, изъ какого мѣста онъ пріѣхалъ, для какой цѣли, чѣмъ занимается и куда намѣренъ отправиться далѣе.

Что касается собственныхъ подданныхъ, то здѣсь представляются два вопроса: одинъ относится къ путешествіямъ ихъ за границу, другой касается ихъ путешествій внутри страны.

Безполезно было бы говорить о правѣ правительства не пускать своихъ подданныхъ за границу, когда напротивъ нужно тщательно анализировать обязанность его облегчить условія, необходимыя для удобства путешествія за границу, устранить различныя препятствія, таможенныя стѣсненія и пр. Множество международныхъ трактатовъ, на-

правленныхъ къ облегченію условій для путешествій свидѣтельствуютъ о сознаніи новыми государствами всей важности сношеній между гражданами различныхъ государствъ. Въ двухъ случаяхъ государство обязано осуществить свое право — не пускать подданныхъ за границу: во первыхъ, если желающимъ отправиться не выполнены принятыя имъ на себя обязательства, и во вторыхъ, если будетъ положительно доказано, что желаетъ отправиться съ намѣреніемъ совершить что либо вредное для своей страны, или произвести возмущеніе въ какомъ либо государствѣ.

Путешествіе собственныхъ подданныхъ внутри страны должно быть обезпечено уничтоженіемъ всякаго рода излишнихъ преградъ и недостигающихъ законныхъ цѣлей формальностей. Но въ тѣхъ случаяхъ, когда отъ путешествующаго предвидится несомнѣнная опасность, правительство не только въ правѣ, но обязано слѣдить за путешествующимъ, и воспрепятствовать желающему предпринять путешествіе. Это можетъ быть вызвано требованіями медицинской полиціи, вопросами предупрежденія преступленій и въ нѣкоторыхъ исключительныхъ случаяхъ войны или возмущеній — мѣрами военной предосторожности. Во всѣхъ остальныхъ случаяхъ путешествіе гражданъ и внутри страны должно быть совершенно свободно, но правительству, по отношенію къ путешествующимъ, должно принадлежать право надзора и возможность узнать, кто путешественникъ, изъ какаго мѣста, для какой цѣли и куда намѣренъ отправиться.

§ 60.

Какія же средства можетъ имѣть полиція для того, чтобы достигнуть этой цѣли, вести надзоръ за путешествующими? Средства эти заключаются въ различныхъ формахъ удостовѣренія личности путешествующаго, а эти формы слѣдующія: паспорты или замѣняющія ихъ книжки, привозимыя путешественниками (Wanderbücher); выдаваемые иностранцамъ, при отбираніи ихъ паспортовъ, особые виды (Aufenthaltskarte), и книги, въ которыя вносятся имена всѣхъ пріѣзжающихъ, содержимыя въ тѣхъ домахъ и гостинницахъ, гдѣ путешественники остановятся. Всѣ эти, созданныя практикою, формы удостовѣренія находятся во взаимной и притомъ исторической связи. Подъ паспортомъ разумѣется выдаваемое отъ правительства отъѣзжающему за границу подданному формальное удостовѣреніе его личности, являющееся или въ видѣ вандербуха, выдаваемаго нѣмецкими государствами отъѣзжающимъ промышленникамъ,

или удостовѣренія, что предъявитель членъ такой то общины (Heimathsschein) или въ видѣ простаго письменнаго удостовѣренія, что предъявитель—подданный такой-то страны. Подобное же удостовѣреніе, выдаваемое отъ мѣстныхъ властей гражданину для путешествія въ собственной странѣ, есть также паспортъ. Значеніе паспортовъ перваго рода и послѣднихъ и самое ихъ историческое развитіе представляется различнымъ. То значеніе, которое придавалось паспортамъ въ періодѣ ихъ наибольшаго развитія въ европѣ, въ XVIII ст. теперь уже совершенно потерялось и паспорты, если и сохраняются, то совершенно по другимъ основаніямъ: значеніе ихъ совершенно иное. Въ XVIII столѣтіи паспорты, выдававшіеся какъ для отправленія за границу, такъ и для путешествія въ собственной странѣ, должны были обезпечить два условія: 1) полученіе дозволенія на путешествіе отъ правительства или отъ непосредственнаго начальства и 2) посредствомъ точнаго означенія личности путешественника, подробнымъ описаніемъ его примѣтъ, доставить органамъ исполнительной полиціи возможность надзора за путешественникомъ. Паспорты перваго рода, выдававшіеся для путешествія за границу, вызвали еще одно средство обезпеченія — визированіе ихъ у дипломатическихъ агентовъ того государства, куда путешественникъ намѣренъ отправиться. Такое визированіе, предполагали, можетъ обезпечить правительству то условіе, что опасный путешественникъ не въѣдетъ въ страну, такъ какъ дипломатическій агентъ не дастъ такому визы. Съ визированіемъ стали нерѣдко соединять сборы въ пользу канцеляріи дипломатическаго агента. При пріѣздѣ иностранца у него обыкновенно отбирался такой паспортъ и на основаніи его былъ выдаваемъ отъ правительства той страны, въ которую онъ выѣхалъ, особый видъ (Aufenthaltskarte), имѣвшій силу во все время его пребыванія въ странѣ и подвергавшій пріѣзжаго наблюденію полиціи на тѣхъ же основаніяхъ, на какихъ полиція должна быза вести наздоръ за путешествующими вообще въ странѣ. Паспорты втораго рода, т. е. выдававшіеся для путешествія внутри страны, находили, какъ повсюду предполагалось, еще обезпеченіе въ томъ, что представлялись во всѣхъ мѣстахъ пребыванія путешественника на просмотръ и прописку органамъ мѣстной полиціи. Съ выдачею того и другаго рода паспортовъ соединялись нерѣдко и финансовыя цѣли и при томъ на различныхъ основаніяхъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ самое право полученія паспорта соединялось съ уплатою особой пошлины; въ другихъ мѣстахъ полученіе паспорта, независимо отъ уплаты паспортной пошлины, было возмож-

нымъ только по уплатѣ всѣхъ, лежавшихъ на лицѣ податей и исправленіи повинностей. Точно также съ прописку паспортовъ соединялся нерѣдко сборъ на содержаніе полицейскихъ органовъ. Такія начала, на которыхъ стояла паспортная система въ XVIII и началѣ XIX столѣтія, въ новѣйшее время рушились. Тѣ выгоды и то обезпеченіе, которыя долгое время представлялись въ паспортахъ, оказались только кажущимися; новыя начала общественнаго строя разрушили и существенныя основы паспортной системы. Прежде всего стали убѣждаться въ несостоятельности тѣхъ выгодъ, которыя, казалось, давали паспорты въ полицейскомъ отношеніи. Убѣдились, что паспортъ, не смотря на старательное изображеніе въ немъ примѣтъ, не можетъ быть точнымъ и вѣрнымъ портретомъ лица; что есть возможность добыть фальшивый паспортъ или передѣлать примѣты; что есть, далѣе, возможность жить и путешествовать вовсе безъ паспорта; что при существованіи паспортовъ, полицейскіе органы, вмѣсто надлежащаго надзора и наблюденія за путешествующими, стали ограничиваться прописку паспортовъ и тѣмъ самымъ отрѣзали себѣ возможность узнавать тѣхъ, которые паспортовъ не представляютъ; что при обиліи путешествующихъ въ большихъ центрахъ и при одинаковости именъ и фамилій, полицейскіе органы становились въ совершенную невозможность достигать какого либо анализа путешественниковъ. Съ другой стороны, стали чувствоваться громадныя невыгоды отъ системы паспортовъ путешественниками, особенно при быстротѣ движеній на новыхъ путяхъ сообщенія. Результаты же, которые стала давать статистика, что только занимающіеся промышленностью и законными и полезными трудами снискивающіе себѣ пропитаніе терпятъ всѣ невыгоды отъ паспортной системы, а живущіе посредствомъ нарушеній правъ другихъ не подвергаются ея невыгодамъ и стѣсненіямъ, такъ какъ находятъ средства обходиться безъ паспортовъ, начали приводить къ убѣжденію о безплодности и невыгодѣ этой системы, какъ средствѣ предупрежденія опасностей отъ путешествующихъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ стали убѣждаться, что и главное основаніе паспортовъ,— полученіе дозволенія—невѣрно. Основаніемъ здѣсь должно быть не дозволеніе путешествовать, но только удостовѣреніе, что получившій паспортъ есть именно такое то лицо, а при этомъ падаетъ значеніе паспортовъ, какъ мѣры полицейской, обезпечивающей предупрежденіе опасности отъ путешествующаго, и паспортъ получаетъ значеніе совершенно иное: является полицейскимъ средствомъ помощи отдѣльному лицу

въ тѣхъ случаяхъ, когда ему нужно представить доказательства своей личности.

По мѣрѣ того, какъ начали убѣждаться въ несостоятельности паспортной системы, стали прибѣгать къ другому средству наблюденія за путешествующими. Нашли удобнымъ требовать, чтобы каждый изъ путешественниковъ, въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ будетъ останавливаться для ночлега въ гостинницахъ или частныхъ квартирахъ, вносилъ въ особую книгу, установляемую полицейскими правилами, свое имя, мѣсто родины, мѣсто, откуда пріѣхалъ, цѣль путешествія и пр. Такія книги, называемыя въ Германіи Fremdenbücher, обязываются имѣть и вести по установленной формѣ содержатели всякаго рода пріютовъ для путешественниковъ, а равно и хозяева домовъ. Внесеніе путешественникомъ въ такую книгу своего имени и отвѣтовъ на предлагаемые въ ней вопросы можетъ явиться обезпеченіемъ для полиціи, на основаніи двоякой, прилагаемой къ этимъ книгамъ системы. Или можно требовать, чтобы ведущій такую книгу о каждомъ пріѣзжемъ путешественникѣ сообщалъ мѣстному полицейскому управленію; или, не возлагая этой обязанности на ведущихъ такія книги, можно обязать открывать эти книги полицейскимъ органамъ во всякое время, по ихъ требованію. Первая система представляетъ полнѣйшее тождество съ прописку полицейскими органами паспортовъ и, если имѣетъ преимущество предъ такою прописку по выгодѣ для путешествующихъ, то раздѣляетъ всѣ неудобства для самой полиціи, доставляя ей еще меньшее обезпеченіе, чѣмъ разсмотрѣніе паспортовъ. Напротивъ, вторая система представляется несравненно выгоднѣйшею. Въ обыкновенное, спокойное время и при существованіи опытныхъ полицейскихъ органовъ, она можетъ дать полное обезпеченіе возможности для полиціи наблюденія за путешествующими, въ предѣлахъ, ограждающихъ свободу путешествующаго и обезпечивающихъ порядокъ. Но во время смутъ, политическихъ волненій эта система не достаточна; тогда приходится прибѣгать, для надлежащаго удовлетворенія этому дѣлу, къ средствамъ чрезвычайнымъ: требовать и паспортовъ, извѣщенія полиціи о всѣхъ пріѣзжающихъ и т. д.

§61.

Положительныя законодательства, относительно надзора за путешествующими, представляютъ различія. Въ Швейцаріи и Англіи является

полная свобода относительно паспортовъ. Здѣсь паспортъ имѣетъ значеніе только какъ удостовѣреніе личности. Л. Штейнъ думаетъ, что эти государства достигли надлежащаго пониманія системы паспортовъ, чего со временемъ достигнутъ и другія государства (II, 261). Франція стоитъ еще на системѣ паспортовъ, какъ на могучемъ полицейскомъ средствѣ. Германскія государства выказываютъ стремленіе приблизиться къ англійскимъ началамъ. Россія представляетъ обширную и сложную паспортную систему.

Въ Англіи, хотя существуетъ законъ, по которому королевская власть имѣетъ право воспретить каждому подданному оставить Англію или путешествовать, но этотъ законъ принадлежитъ почтенной древности и въ настоящее время — мертвая буква (при королевѣ Елисаветѣ и еще въ первыхъ годахъ XVIII ст., этотъ законъ находилъ примѣненіе). Прежде за заграничный паспортъ платилось 6 фунтовъ, теперь только 2. Пріѣзжающій въ Англію иностранецъ не подвергается никакимъ формальностямъ и ограниченіямъ. Хотя по Alien act (6 Wil, гл. IV, 11) капитанъ прибывающаго судна обязанъ объявить въ портѣ, сколько на его суднѣ иностранцевъ, и каждый изъ таковыхъ, если необъявитъ желанія остаться болѣе 3 лѣтъ въ Англіи, долженъ получить, по предъявленіи своего паспорта, особый цертификатъ, но на практикѣ ограничиваются только записку имени иностранца въ особый реестръ, цертификата для путешествія въ мирное время не требуется. Въ военное же время иностранецъ, подданный враждебнаго государства, можетъ путешествовать по Англіи не иначе, какъ съ особымъ Safe conduct, который изготовляется по установленной формѣ и выдается за королевскою печатью. Путешествія для англійскихъ подданныхъ внутри страны не связываются ни съ какими дозволеніями, паспортами и удостовѣреніями. Англія обезпечена надлежащею дѣятельностью ея полицейскихъ органовъ.

Во Франціи, вслѣдъ за революціею, развилась строгая система паспортовъ. На основаніяхъ закона 1792 г., она вылилась впослѣдствіи, особенно по декрету 18 сентября 1807 г., въ строгую систему, построенную на томъ началѣ, что никто, безъ дозволенія своего непосредственнаго начальства, путешествовать не въ правѣ. На основаніи закона 1852 года, нѣсколько видоизмѣненнаго въ 1861 году, никто не можетъ выѣхать изъ одного департамента въ другой безъ полученія паспорта отъ префекта или мера (жители городовъ, населеніе коихъ превышаетъ 40,000, получаютъ паспорты отъ префекта, жители

другихъ городовъ,—отъ мера). Франція, какъ страна полицейскихъ регламентацій, развившая систему паспортовъ, стремилась позаботиться о томъ, чтобы паспорты не остались пустою формальностію: выдающій паспортъ долженъ предварительно потребовать удостовѣреніе двухъ лицъ, французскихъ подданныхъ, живущихъ въ одномъ arrondissement съ желающимъ получить паспортъ — о тождествѣ этого лица, о его занятіяхъ и пр. Прописка и разсмотрѣніе паспортовъ предоставлены супрефектамъ. Впрочемъ, въ новѣйшее время, когда Франція поставлена была въ необходимость не требовать болѣе паспортовъ отъ нѣкоторыхъ иностранцевъ, значительно смягчились и требованія полицейскія относительно паспортовъ для собственныхъ подданныхъ.

Что касается иностранцевъ, прибывающихъ во Францію, то кромѣ англійскихъ подданныхъ, всѣ иностранцы должны представить паспортъ, визированный во французскомъ консульствѣ. Для англійскихъ же подданныхъ, съ 1 января 1861 г., сдѣлано, на основаніи трактата, изъятіе: отъ нихъ паспортовъ болѣе не требуется. Касательно политическихъ выходцевъ Франція руководствуется основаніями закона 21 апрѣля 1832 г., по которому такимъ выходцамъ правительство назначаетъ для жительства городъ, по своему усмотрѣнію, сохраняя за собою право пригласить ихъ выѣхать изъ Франціи, если будетъ опасаться съ ихъ стороны возмущенія порядка и общественной тишины. Законъ 3 декабря 1849 г. предоставляетъ министру внутреннихъ дѣлъ, а въ извѣстныхъ случаяхъ и префекту, изгонять, по его усмотрѣнію, политическихъ выходцевъ изъ Франціи. Въ то же время дана была точная инструкція префектамъ, какъ дѣйствовать по отношенію къ политическимъ выходцамъ. Именно, префектъ пограничнаго департамента выдаетъ пріѣхавшему политическому выходцу паспортъ, для слѣдованія въ то мѣсто, которое будетъ назначено ему для жительства, и увѣдомляетъ министра внутреннихъ дѣлъ. Префектъ того департамента, въ которомъ политическій выходецъ имѣетъ поселиться, собираетъ отъ него подробнѣйшія свѣдѣнія объ его положеніи и представляетъ министру. Такому выходцу предоставляется перемѣнять мѣстопребываніе съ разрѣшенія префекта, который снабжаетъ его для того особымъ паспортомъ. Префекту поручено заботиться о политическихъ выходцахъ и доставлять имъ помощь и покровительство. Выходцы, желающіе на время выѣхать изъ Франціи, могутъ получить паспорты на срокъ, avec faculté de retour, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, такъ какъ, по общему правилу, вы-

ѣхавшій изъ Франціи политическій выходецъ не имѣетъ права туда возвращаться. (Цирк. 13 сентября 1855 г.).

Общее наблюденіе за тѣмъ, чтобы законоположенія о паспортахъ были выполняемы, возлагается на gendarmerie.

Германскія законодательства представляютъ, по наблюденію за путешественниками, разнообразіе. Нѣкоторыя, какъ напр. права Гамбурга, Любека, Бремена, подобно Англіи и Швейцаріи, вовсе не признаютъ обязательныхъ паспортовъ. Другія имѣютъ законоположенія о паспортахъ. Примѣръ былъ поданъ прусскимъ эдиктомъ о паспортахъ (Pass-Edict) 22 Іюня, 1817 г., переработаннымъ изъ прежняго Pass-Reglement 1813 г. Прусскій эдиктъ фактически сдѣлался общимъ законоположеніемъ для цѣлой Германіи. Его главное начало основано на введеніи строгой системы паспортовъ; никто не можетъ быть впущенъ въ предѣлы Пруссіи безъ визированнаго паспорта; для выѣзда изъ Пруссіи равнымъ образомъ необходимъ паспортъ. Эти требованія стали весьма скоро въ разладъ съ жизнію; невозможность требовать паспортовъ отъ подданныхъ одного германскаго государства, въѣзжающихъ по своимъ дѣламъ на короткое время въ предѣлы другаго, стала выработывать на практикѣ устроеніе Fremdenbücher; постепенно улучшающіеся органы полиціи нашли удобнымъ пользоваться этими книгами и вести наблюденіе за путешественниками безъ всякихъ для нихъ стѣсненій. Къ такимъ жизненнымъ требованіямъ стали сочувственно относиться и самыя законодательства. Заключенный въ 1850 г. между германскими государствами договоръ (Pass-Vertrag), особенно расширенный въ 1865 и 1867 гг. (Bundes-Pass. Gesetz. 12 октября 1867 г.) обезпечилъ совершенно свободное движеніе подданныхъ всѣхъ германскихъ государствъ на территоріи германскаго союза. Австрійское право, постановленіемъ 1857 г., уничтожило паспорты для путешествій внутри государства, сохранивъ требованіе паспортовъ отъ пріѣзжающихъ иностранцевъ, а въ 1865 г. (Verordung 9 ноября 1865 г.) отмѣнило визированіе подобныхъ паспортовъ.

Въ Пруссіи, при примѣненіи, съ 1-го января, 1868 г., закона о паспортахъ, составленнаго для членовъ сѣвернаго союза, совершенно отброшена прежняя строгая паспортная система. Выдача паспортовъ и другихъ Reise-Papiere подведена къ началамъ англійскимъ — доставить ими удостовѣреніе личности. Для обезпеченія же полиціи относительно надзора за путешествующими, указано удержать Fremdenbücher. Въ

связи съ измѣненіемъ паспортной системы въ Германіи стоитъ и признаніе за каждымъ права поселиться, гдѣ онъ хочетъ, и избрать себѣ такую дѣятельность, которая соотвѣтствуетъ его призыву. Такое существеннѣйшее для свободы и развитія человѣка право, называемое въ Германіи *Freizügigkeit*, могло найти для себя осуществленіе только въ новѣйшее время, когда вполнѣ рушилась крѣпостная зависимость и замкнутость общины и корпораціи. Изданный въ Пруссіи 1-го ноября 1867 г. законъ о такой свободѣ поселенія, не смотря на различіе вѣроисповѣданія, съ правомъ свободнаго выбора и отправленія промысловъ, и съ правомъ выѣзда при ограниченіяхъ, поставленныхъ только для обезпеченія призрѣнія бѣдныхъ,—*Gesetz über die Freizügigkeit* органически связанъ съ новымъ паспортнымъ закономъ и пополняетъ его въ вопросѣ обезпеченія свободы передвиженій (см. *Mascher*, das Staats-bürger-Niederlassungs- und Aufenthaltsrecht, Potsd. 1868, стр. 184—200; *Doehl*, die Polizei-Verwaltung des Preussischen Staates. 1868, стр. 179—184).

§ 62.

Русское законодательство относительно надзора за путешествующими, начавшееся главнымъ образомъ съ Петра Великаго, успѣло вылиться въ весьма сложную систему паспортовъ и извѣщеній полиціи.

Въ древней Россіи, въ вѣчевомъ періодѣ, при отстутствіи органовъ полицейскихъ, этотъ вопросъ находилъ обезпеченіе въ обычаяхъ общинной жизни: община принимала къ себѣ новыхъ членовъ только на началахъ поручительства. Иностранцы, особенно промышленники были принимаемы во всѣхъ главныхъ центрахъ русской жизни, съ полнымъ гостепріимствомъ, на основаніи заключавшихся съ ними договоровъ (мое разсужденіе о правахъ иностранцевъ въ Россіи до Іоанна III, 1854 г.). Въ московскомъ періодѣ, пріѣздъ иностранцевъ подвергается постепенно все большимъ и большимъ ограниченіямъ. Правительство начинаетъ бояться пріѣзжающихъ иностранцевъ по двумъ основаніямъ. Съ одной стороны, боится ихъ по политическимъ началамъ, чтобы не провѣдали русскихъ дѣлъ, съ другой—еще болѣе опасается ихъ по началамъ религіознымъ, чтобы не внесли въ русскую жизнь ереси и не совратили русскихъ людей изъ православія. Оттого въ московскомъ періодѣ пограничный воевода не можетъ пускать иноземцевъ въ Россію, безъ разрѣшенія высшаго правительства (мое разсужденіе «о намѣстни-

кахъ, воеводахъ и губернаторахъ», 1864 г.). За жившими въ Россіи иностранцами, въ теченіи всего московскаго періода былъ веденъ строгій надзоръ. Безпрестанныя смуты XVII ст. вызвали наблюденіе и вообще за проѣзжавшими и русскими людьми. Установились *проѣзжія грамоты*, съ цѣлью главнымъ образомъ полицейскою, хотя къ ней примѣшивалась и фискальная — сборъ печатныхъ пошлинъ. Воеводамъ указывалось наблюдать, чтобы въ воеводствѣ не проживали лица неизвѣстныя, безъявочные, прохожіе люди. Особенно въ городѣ воевода долженъ былъ призывать къ себѣ всѣхъ прохожихъ и пріѣзжихъ людей, подвергать ихъ допросу относительно цѣли ихъ пребыванія въ городѣ; въ случаѣ подозрѣнія, изъ предосторожности, долженъ былъ сажать ихъ въ тюрьму, отписывая о томъ государю. Изъ отдѣльныхъ областей никто не пропускался чрезъ заставу, безъ проѣзжей грамоты, выдававшейся отъ мѣстнаго воеводы. Особенно указывалось усилить надзоръ, въ случаѣ войны или ожидаемыхъ смутъ, въ пограничныхъ воеводствахъ (въ концѣ XVII ст., напр., указывалось никого не пропускать изъ русскихъ городовъ въ Малороссію, безъ проѣзжихъ грамотъ, «чтобы возмутительныхъ слуховъ и непотребныхъ словъ между малороссійскимъ народомъ не разглашали» П. С. З. № 1053). При Петрѣ Великомъ начало проѣзжихъ грамотъ и проѣзжихъ писемъ возводится въ общее правило. Въ инструкціяхъ воеводамъ указывалось не пропускать въ провинціи никого безъ проѣзжихъ писемъ или паспортовъ, которые должны быть получаемы отъ начальниковъ по принадлежности (П. С. З. № 3294 п. 19, 3445, 3477 п. 8). Въ концѣ царствованія Петра I паспортамъ былъ данъ и фискальный характеръ: при печатаніи и записке паспортовъ указывалось взимать пошлину (П. С. З. № 3681). Въ изданномъ въ іюнѣ 1724 г. указѣ объ обязанностяхъ мѣстныхъ обывателей селеній по отношенію къ располагавшимся тамъ войскамъ, указѣ, названномъ «Плакатъ», постановлено: пріѣзжавшихъ безъ паспортовъ или съ фальшивыми паспортами—считать за бѣглыхъ; тутъ же указано различіе между паспортами, выдаваемыми отъ правительства, отъ земскихъ коммисаровъ и полковниковъ,—*печатными паспортами по плакату* и паспортами частными, выдаваемыми помѣщиками (П. С. З. № 4533). Это правило о паспортахъ для крестьянъ было пополняемо въ послѣдующія царствованія различными постановленіями о паспортахъ лицъ различныхъ сословій. Всѣ эти разнородныя постановленія, отличающіяся необыкновенною пестротою, при составле-

ній свода законовъ, образовали уставъ о паспортахъ, внесенный въ XIV томъ.

По уставу о паспортахъ нужно различать постановленія относительно путешествующихъ внутри имперіи и оправляющихся за границу и постановленія относительно иностранцевъ, пріѣзжающихъ въ Россію.

По общему правилу нашего закона, въ мѣстѣ постояннаго жительства (за исключеніемъ столицъ и нѣкоторыхъ большихъ городовъ) никакихъ видовъ и паспортовъ не требуется. Потому законъ стремится дать точное опредѣленіе понятія постояннаго мѣстожительства. Руководствуясь законоположеніемъ Екатерины II, уставъ о паспортахъ опредѣляетъ прежде всего то мѣсто жительства, которое разумѣется постояннымъ по самому существу. «Постояннымъ мѣстожительствомъ считается то мѣсто: 1) гдѣ кто обязанъ службою или состоитъ въ вѣдомствѣ оной; 2) гдѣ находится недвижимое его имущество, въ коемъ онъ имѣетъ постоянное пребываніе, и 3) гдѣ кто, бывъ записанъ въ книгахъ дворянскихъ, городскихъ или ревизскихъ, имѣетъ водвореніе». Это общее опредѣленіе пополняется многими статьями, опредѣляющими понятіе постояннаго мѣстожительства,— духовенства, казаковъ, воинскихъ чиновъ, евреевъ (ст. 1 — 15). Что касается послѣднихъ, то имъ дозволяется постоянное жительство безъ ограниченій только въ губерніяхъ: Виленской, Волынской, Гродненской, Екатеринославской, Херсонской, Ковенской, Минской, Подольской, Полтавской, Черниговской и въ Области Бессарабской; кромѣ этихъ губерній, имъ дозволено имѣть постоянное мѣстожительство съ ограниченіями въ слѣдующихъ губерніяхъ: Кіевской, кромѣ г. Кіева, Херсонской, кромѣ г. Николаева, въ Таврической, кромѣ г. Севастополя, въ губерніяхъ Витебской и Могилевской — только въ селеніяхъ (ст. 16 и 17 по прод. 1868 г.). Впрочемъ, какъ эти ограниченія, такъ и ограниченія ихъ пребыванія въ другихъ губерніяхъ сопровождаются многими исключеніями, изложенными въ законѣ для евреевъ, занимающихся промышленностью, искусствомъ или наукою*). Затѣмъ, изъ постояннаго мѣстожительства никто не можетъ отлучаться безъ надлежащаго вида или паспорта **). Каждое сословіе и состояніе имѣетъ свои особые, за-

*) Болѣе подробное разсмотрѣніе правъ поселенія Евреевъ принадлежитъ государственному праву.

**) Отлучки и пребываніе въ другомъ мѣстѣ безъ надлежащаго паспорта, равно какъ и составленіе и пользованіе паспортомъ фальшивымъ — преслѣдуется закономъ

коном установленные виды или паспорты, раздѣляющіеся на безсрочные и срочные. Безсрочные — выдаются на свободное прожитіе: 1) чиновникамъ, уволеннымъ отъ службы; 2) ихъ дѣтямъ и дочерямъ и 3) отставнымъ нижнимъ чинамъ и ихъ женамъ. Срочные же паспорты установлены для лицъ всѣхъ прочихъ состояній, выдаваемые на случай ихъ путешествія. Дворяне служащіе получаютъ таковые отъ ихъ непосредственнаго начальства, на гербовой бумагѣ въ 1 рубль (ст. 51—56). Дворяне неслужащіе могутъ ограничиться безсрочными паспортами, а если потребуется получить срочный, то таковой получаютъ отъ мѣстной полиціи, на такой же бумагѣ (ст. 58—63). Лица духовнаго состоянія получаютъ таковые отъ ихъ начальства, на гербовой бумагѣ нисшаго достоинства (64—88). Почетные граждане—отъ городскихъ управъ (на гербовой бумагѣ въ одинъ рубль). Для купцовъ съ 1863 г. паспортовъ не требуется: для нихъ паспорты замѣнены особыми свидѣтельствами о принадлежности къ купеческому семейству. Лица податныхъ состояній, т. е. мѣщане и крестьяне всѣхъ наименованій, въ случаѣ отлучекъ изъ постояннаго мѣстожительства, могутъ получить одинъ изъ слѣдующихъ видовъ-паспортовъ: 1) въ случаѣ недальней отлучки, не болѣе 30 верстъ, письменный видъ на простой бумагѣ, 2) на дальную отлучку, но на срокъ менѣе полугода, установлены особые билеты на гербовой бумагѣ—мѣсячные, двухмѣсячные и трехмѣсячные,—допускающіе мѣсяцъ льготы; 3) плакатные печатные паспорты, коихъ четыре рода: полугодовые, годовые, двухгодовые и трехгодовые. Таковые получаются отъ мѣстныхъ начальствъ — мѣщанскихъ и ремесленныхъ управъ, волостныхъ правленій и пр., или, по ихъ засвидѣтельствованіямъ, прямо изъ уѣздныхъ казначействъ. При полученіи такого паспорта, вносится и установленный съ паспортовъ сборъ (1 рубль 45 коп. за годъ). При выдачѣ такихъ паспортовъ, непосредственное начальство наблюдаетъ, чтобы лицомъ, желающимъ таковой получить, были уплачены причитающіеся на него подати и сборы и отправлены повинности; для состоящихъ на рекрутской очереди выдаются таковые паспорты на особой бумагѣ розоваго цвѣта, дабы прописывающіе ихъ въ городахъ полицейскіе органы могли наблюдать, въ случаѣ изданія манифеста о рекрутской повинно-

---

уголовнымъ. (Улож. о наказ. ст. 975 и сл. и Уставъ о наказ., налагаемыхъ Миров. Судьями, ст. 58—64).

сти, за своевременною явкою ихъ въ мѣсто постояннаго жительства (ст. 165). По всѣмъ вообще плакатнымъ паспортамъ въ столицахъ со стороны полиціи можетъ быть выдана отсрочка на 6 мѣсяцевъ. Нѣкоторымъ же лицамъ вовсе не могутъ быть выданы паспорты для путешествій внутри имперіи, а именно: евреямъ, исключая тѣхъ, коимъ предоставлено право имѣть постоянное пребываніе въ нѣкоторыхъ и временное—въ другихъ губерніяхъ (44). Во вторыхъ — скопцамъ, въ видахъ предупрежденія оскопленія ими другихъ (45). Въ третьихъ, — цыганамъ цѣлыми семействами, исключая приписанныхъ къ купеческимъ и мѣщанскимъ обществамъ (175). Въ четвертыхъ, — прикосновеннымъ къ уголовнымъ дѣламъ; у таковыхъ и самые паспорты, если сами они находятся уже не въ мѣстѣ постояннаго жительства, отбираются мировымъ судьею или судебнымъ слѣдователемъ, отъ коихъ зависитъ уже снабдить ихъ для временныхъ отлучекъ свидѣтельствомъ на особоустановленномъ бланкѣ (Циркуляръ М. Вн. дѣлъ, 22 марта, 1867 г.). Въ пятыхъ,— Финляндцамъ должны быть выдаваемы отъ ихъ непосредственныхъ начальствъ паспорты съ точнымъ указаніемъ мѣста въ имперіи, гдѣ они хотятъ имѣть временное пребываніе (271 и 272). Дабы паспорты достигали своей цѣли, они предъявляются мѣстному полицейскому начальству, которое обязывается возвращать паспорты безъ всякаго задержанія и проволочекъ, не требуя за то никакого платежа. Въ столицахъ же и въ нѣкоторыхъ губернскихъ городахъ хозяева домовъ, содержатели гостинницъ и пр. обязываются немедленно извѣщать мѣстное полицейское управленіе о всѣхъ пріѣзжающихъ и отъѣзжающихъ, подъ угрозою денежнаго штрафа за неисполненіе (по ст. 59 уст. о наказ. налаг. мир. суд.). Въ 1870 г. министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено право разрѣшать введеніе штрафа за необъявленіе полиціи о пріѣзжающихъ и отъѣзжающихъ и въ городахъ губернскихъ, областныхъ, уѣздныхъ и окружныхъ. (341, по Прод. 1872 г.). За прописку паспортовъ въ Петербургѣ и Москвѣ установленъ особый сборъ (отъ 3 до 40 коп., сообразно сословію лица). Самое извѣщеніе полиціи о пріѣзжающихъ и выбывающихъ сообразуется съ формою установленныхъ для того печатныхъ листковъ, одинъ экземпляръ которыхъ отправляется мѣстнымъ полицейскимъ управленіемъ въ *адресный столъ*. Адресные столы имѣются въ С.-Петербургѣ, Москвѣ, Ригѣ и Вильно (съ 1867 г., ст. 333). О нѣкоторыхъ лицахъ, пріѣзжающихъ въ столицу, полиція обязана имѣть особое наблюденіе и соблюдать отдѣльныя правила. Такъ, о лицахъ военныхъ она

сообщаетъ въ комендантское управленіе и наблюдаетъ, чтобы таковыя лица не проживали въ столицахъ безъ особыхъ видовъ отъ комендантскаго управленія (приказъ Военнаго Министра, 9 мая, 1863 г.). Лица духовныя обязаны свои паспорты предъявить въ духовной консисторіи и затѣмъ немедленно явиться къ Сѵнодальному оберъ-прокурору; лица же высшихъ степеней духовной службы свои паспорты предъявляютъ въ Святѣйшій Сѵнодъ (80—87). Финляндскіе урожденцы должны свои паспорты предъявить въ паспортную экспедицію у статсъ-секретаря великаго княжества Финляндскаго; безъ надписи помощника начальника этой экспедиціи, свидѣтельствующей о признаніи паспорта за дѣйствительный, финляндскіе урожденцы въ столицѣ болѣе трехъ дней не могутъ быть терпимы (267).

Предъявившія въ Петербургѣ и Москвѣ свои паспорты лица, живущія своимъ промысломъ, обязаны для внесенія особаго въ пользу города адреснаго сбора перемѣнить свои паспорты на адресные билеты, въ Петербургѣ — въ адресной экспедиціи, въ Москвѣ — въ конторѣ адресовъ. Въ Петербургѣ адресный сборъ установленъ пяти разрядовъ: первый— самый большій — съ мужчинъ 7 р. 50 к., съ женщинъ 4 р. 29 к.;— такому подлежатъ учителя, гувернантки, несостоящіе въ государственной службѣ; пятый — самый малый — съ мужчинъ 86 к., съ женщинъ 29 к.; ему подлежатъ чернорабочіе. Въ Москвѣ два разряда или отдѣленія этого сбора: по первому — съ мужчинъ собирается 3 руб., съ женщинъ—1 р. 50 к., по второму—съ мужчинъ 90 к., съ женщинъ 30 к. Отъ этого сбора освобождены: 1) ремесленники, временно работающіе въ столицѣ, мостовщики, землекопы, каменьщики, каменотесцы, печники, плотники, штукатуры, поденьщики, матросы, лоцмана и занимающіеся извозомъ; 2) нанимаемые въ должности нижнихъ служителей въ заведеніяхъ казеннаго вѣдомства; 3) иностранцы дворянскаго происхожденія, имѣющіе чины; 4) малолѣтніе, не достигшіе 15 лѣтъ, и лица, впавшія въ бѣдность по старости или болѣзнямъ. Независимо отъ адреснаго сбора, со всѣхъ, занимающихся промыслами, чернорабочихъ, хотя бы они были освобождены отъ адреснаго сбора, собирается особый сборъ на содержаніе больницы чернорабочихъ—въ Петербургѣ по 60 к., въ Москвѣ по 70 к. Больничный сборъ съ чернорабочихъ, въ размѣрѣ 50 к., установленъ и въ Харьковѣ съ 1869 г, (370, по Прод. 1871 г.).

Относительно паспортовъ, выдаваемыхъ русскимъ подданнымъ для путешествія за границу, постановлены были общія правила въ 1817 г.,

теперь значительно измѣнившіяся. Заграничные паспорты выдаются отъ губернаторовъ, а въ Петербургѣ — отъ градоначальника. Заграничные паспорты — двухъ родовъ: для выѣзда за границу безъ возврата, выдаваемые иностранцамъ, другіе — съ возвратомъ, выдаваемые исключительно русскимъ подданнымъ. Желающій получить заграничный паспортъ, будучи русскимъ подданнымъ, долженъ имѣть не менѣе 25 лѣтъ. Это условіе 25 лѣтняго возраста допускаетъ множество исключеній. Независимо отъ того, что этому условію не подлежатъ обоюдные землевладѣльцы, купцы, прикащики, извощики, шкипера, матросы и т. д., дѣйствующіе около границъ, это условіе двадцатипятилѣтняго возраста допускаетъ исключенія: для излеченія болѣзней, для полученія наслѣдства, для усовершенствованія въ наукахъ и художествахъ, для путешествія при родителяхъ, воспитателяхъ и мужьяхъ. Но по общему правилу, дѣти отъ 10 до 18 лѣтъ должны быть воспитываемы внутри Россіи и только по закону 1861 г., лицамъ торговаго званія, достигшимъ 17 лѣтъ, разрѣшено для практическихъ занятій поступать въ иностранныя купеческія конторы. Недостигшій этого возраста и желающій отправиться за границу для излеченія болѣзни долженъ представить надлежащее свидѣтельство отъ врачебнаго отдѣленія губернскаго правленія. При прошеніи о выдачѣ заграничнаго паспорта должно приложить свидѣтельство, на установленной гербовой бумагѣ, отъ мѣстной полиціи, объ отсутствіи препятствій. Существо такого свидѣтельства выяснено Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственнаго совѣта 23 октября 1861 г.: «такія свидѣтельства выдаются, если на отбывающихъ не поступило, по день выдачи означенныхъ свидѣтельствъ, законныхъ требованій со стороны частныхъ кредиторовъ или со стороны правительственныхъ мѣстъ и лицъ» (ст. 436, по продолж. 1863 г.). Этимъ распоряженіемъ отмѣнена требовавшаяся до тѣхъ поръ троекратная публикація въ вѣдомостяхъ. При выдачѣ заграничнаго паспорта, взыскивается: 1) 50 к. за напечатаніе бланка, кромѣ лицъ, отправляющихся за границу для дѣлъ государственной службы и 2) 4 р. 50 к. пошлины за полгода въ инвалидный капиталъ. Этому сбору не подвергаются иностранцы, купцы и отправляющіеся для излеченія болѣзней. Общій срокъ для русскихъ подданныхъ, отправляющихся за границу, назначается пятилѣтній; не воспрещается оставаться и долѣе, если не будетъ вызова со стороны правительства, но при возвращеніи должно заплатить пошлину за все время, считая по 4 р. 50 к. за полгода. Заграничные паспорты выдаются по

формѣ, установленной въ 1867 г. и указанной въ 469 ст., по продолж. 1868 г.

Относительно надзора за пріѣзжающими въ Россію иностранцами постановлены въ 1860 г. 29 іюня (временныя) правила. На основаніи ихъ, прибывающіе въ Россію иностранцы должны представить паспорты или вандербухи, визированные русскимъ дипломатическимъ агентомъ или консуломъ. Высланные по распоряженію правительства изъ Россіи иностранцы не могутъ пользоваться правомъ перехода чрезъ нашу границу, хотя бы и представили паспорты (Циркуляръ М. Вн. Дѣлъ, 28 мая 1864 г. С. У. 1871, № 13). Иностранные выходцы, желающіе переселиться въ Россію, получаютъ отъ пограничныхъ начальствъ особыя кордонныя свидѣтельства, по которымъ они могутъ жить въ Россіи въ теченіи шести мѣсяцевъ и за тѣмъ, по принятіи подданства, приписаться къ одному изъ состояній, на основаніи точныхъ правилъ, изложенныхъ въ томѣ IX. Иностранецъ, пріѣхавшій въ Россію для путешествій долженъ явиться къ мѣстному губернатору, отъ котораго получаетъ особый паспортъ для жительства и переѣздовъ въ имперіи (заграничный паспортъ отъ иностранца не отбирается). При выдачѣ паспорта губернаторомъ, отбираются отъ иностранца всѣ свѣдѣнія объ его личности, о чемъ губернаторы представляютъ еженедѣльно вѣдомости въ III отдѣленіе Собственной Его Величества канцеляріи. Самые паспорты на жительство и переѣзды въ имперіи выдаются иностранцамъ на одинъ годъ, на гербовой бумагѣ (2 р.). Иностранцы, занимающіе въ столицахъ какія либо должности у частныхъ лицъ, подлежатъ на одинаковомъ основаніи съ русскими подданными адресному сбору (приложеніе къ ст. 436, по продолж. 1863 г.).

Наша паспортная система находитъ обезпеченіе: 1) въ уголовномъ законѣ, воспрещающемъ поддѣлку паспортовъ и преслѣдующемъ безпаспортныхъ, между коими различаетъ бродягъ, бѣглыхъ и дезертировъ; 2) въ полицейскихъ мѣрахъ по отношенію къ этимъ безпаспортнымъ. Посмотримъ здѣсь только на полицейскія мѣры.

Въ понятіи бродяги заключаются два понятія: 1) бродяги въ обширномъ смыслѣ, т. е. бѣглаго, подъ коимъ разумѣется удалившійся изъ мѣста своего постояннаго жительства или вѣдомства безъ паспорта, при чемъ могутъ получиться доказательства объ его званіи и постоянномъ мѣстожительствѣ; 2) бродяги въ тѣсномъ смыслѣ, опредѣляемомъ стат. 582 Устава о паспортахъ: «какъ жительствующіе, такъ и переходящіе

или переѣзжающіе изъ мѣста на мѣсто, не только безъ вѣдома надлежащихъ полицейскихъ начальствъ и безъ установленныхъ на то видовъ (слѣд. не только бѣглые), но и безъ всякихъ средствъ доказать настоящее свое состояніе или званіе, или же упорно отъ сего отказывающіеся». Это же опредѣленіе бродяги помѣщено и въ Улож. о наказаніяхъ (Изд. 1866 г., ст. 950), по которому въ обоихъ случаяхъ, т. е. и называющій себя непомнящимъ родства, и упорно отказывающійся объявить о своемъ постоянномъ мѣстѣ жительства и званіи, подвергаются отдачѣ въ исправительныя роты гражд. вѣдомства, а потомъ водворяются за Кавказъ или Сибирскихъ губерн., по усмотрѣнію министра внутреннихъ дѣлъ, а женщины отдаются въ рабочіе дома на 4 года, а потомъ водворяются въ Сибири; сверхъ того, въ случаѣ ложнаго показанія, бродяги подвергаются наказанію розгами отъ 30 до 40 ударовъ. Такое выдѣленіе понятія бродяги изъ понятія бѣглаго явилось въ нашемъ правѣ при составленіи Уложенія 1845 г. Составители же свода, руководствуясь законоположеніями Петра I и Екатерины II, бродягами назвали вообще бѣглыхъ. Въ уставѣ о паспортахъ, томъ XIV, Св. Законовъ, 1-го изд. 1833 г., въ ст. 362 было изложено «бѣглыми или бродягами считаются: 1) всѣ тѣ, кои, отлучаясь отъ мѣстъ ихъ жительства или пребыванія далѣе срока и мѣста, какое законами для временныхъ отлучекъ опредѣлено, не предъявятъ никакихъ законныхъ видовъ на сію отлучку; 2) тѣ, кои, отлучась и съ вѣдома начальства, и по законнымъ видамъ и паспортамъ, но потерявъ или просрочивъ оные, не представятъ въ свое время законныхъ доказательствъ въ оправданіе».

Дезертиръ — только видъ бѣглаго. Подъ дезертирами разумѣются нижніе воинскіе чины, отлучившіеся отъ своихъ командъ и проживающіе гдѣ либо безъ позволенія и паспорта отъ своего начальства, равно не явившіеся въ надлежащіе сроки по объявленіи имъ о призывѣ на дѣйствительную службу (583).

По отношенію ко всѣмъ симъ безпаспортнымъ установляются слѣдующія полицейскія мѣры: 1) на всѣхъ гражданъ возложена обязанность подъ страхомъ наказанія, не только не давать убѣжища безпаспортнымъ, но преслѣдовать, ловить и представлять въ полицію (584). Особенно же эта обязанность преслѣдованія возложена на органовъ исполнительной полиціи, для коихъ, по отношенію къ этому вопросу составлена особая инструкція (587 — 600) и за поимку назначены денежныя награды (3 руб. за человѣка) (600). 2) За пристанодержательство и укрыватель-

ство бѣглыхъ, въ Уложеніи назначены опредѣленныя наказанія, а органамъ исполнительной полиціи указано вести особое наблюденіе за укрывателями. 3) О всѣхъ пойманныхъ и явившихся бродягахъ въ тѣсномъ смыслѣ публикуется, съ описаніемъ ихъ примѣтъ, въ сенатскихъ и мѣстныхъ губернскихъ вѣдомостяхъ, а гдѣ губернскихъ вѣдомостей не издается, дѣлаются объявленія чрезъ городскія и уѣздныя полицейскія управленія. 4) Обществамъ, кои, узнавъ своихъ бродягъ, пожелаютъ взять ихъ къ себѣ, дается такое разрѣшеніе, даже и по отношенію къ такимъ бродягамъ, кои уже отправлены въ Сибирь, но съ тѣмъ, чтобы общество возмѣстило издержки отправленія. 5) До 17 апрѣля 1863 г., на всѣхъ бродягъ и бѣглыхъ, исключая женщинъ и малолѣтнихъ, налагалось на правой рукѣ клеймо съ литерою Б.

4. Предупрежденіе опасностей, могущихъ произойти отъ устнаго слова, письма и печати.

§ 63.

Устное слово, письмо и особенно печать, посредствомъ которыхъ человѣкъ обнаруживаетъ свои идеи, составляетъ еще большее, чѣмъ разсмотрѣнныя въ предъидущихъ §§, средство для развитія отдѣльнаго лица и общества. Справедливо замѣчаетъ Л. Штейнъ, что пресса есть тотъ процессъ, въ которомъ, чрезъ постоянное взаимное вліяніе отдѣльнаго лица на общество и общества на отдѣльное лицо, находитъ для себя обезпеченіе общее всѣхъ образованіе (VI, 45). Пресса, какъ нравственная сила и главный факторъ человѣческаго развитія, вызываетъ въ государствѣ необходимость наиболѣе содѣйствующихъ ея расширенію и развитію условій. Но будучи великимъ орудіемъ общественнаго развитія и преуспѣянія, устное слово, письмо и особенно печать могутъ и нарушить право отдѣльнаго лица, общества или государства. Дѣло уголовнаго закона — опредѣлить, какія нарушенія посредствомъ слова считаются въ странѣ за преступленія или проступки и какимъ взысканіямъ виновники ихъ должны быть подвергаемы. Дѣло науки уголовнаго права — разъяснить, что для признанія слова преступленіемъ или проступкомъ является необходимымъ условіемъ публичность слова (Publication и publicité). Законы судебные страны опредѣляютъ, какъ подсудность, такъ и порядокъ суда гражданскаго и уголовнаго, относительно нарушителей правъ другихъ посредствомъ слова. Въ наукѣ судебнаго права выясняют-

ся тѣ трудности, которыя представляются при разбирательствѣ нарушеній этого рода, необходимость суда присяжныхъ по отношенію важнѣйшихъ изъ сихъ нарушеній и т. п. Въ наукѣ же полиціи подвергается изученію вопросъ,—нельзя ли предупредить опасности, могущія грозить благу отдѣльныхъ лицъ, общества и цѣлаго государства преимущественно отъ печати, такъ какъ мѣры для предупрежденія опасностей отъ устнаго публичнаго слова и письма входятъ въ тотъ разрядъ мѣръ, кои предпринимаются для надзора за общественными собраніями и ассоціаціями.

Что же касается мѣръ, могущихъ предупредить опасности, возбуждаемыя прессою, то многія изъ нихъ, какъ хорошо извѣданныя самимъ опытомъ, даютъ возможность критическаго разсмотрѣнія. Къ такимъ мѣрамъ прежде всего относится установленіе *предупредительной цензуры*. Подъ этою мѣрою разумѣется такое положеніе, когда всякое произведеніе слова, прежде чѣмъ явиться въ печати, просматривается особыми, отъ правительства поставляемыми должностными лицами, *цензорами*, и только при разрѣшеніи съ ихъ стороны можетъ подвергнуться тисненію. Такое средство изобрѣли весьма скоро послѣ книгопечатанія. Прежде всего примѣнилась эта мѣра въ папской области. Папа Александръ VI издалъ первый цензурный уставъ, затѣмъ всѣ государства европы мало по малу, въ XVI, XVII и XVIII столѣтіяхъ, прибѣгали не безъ энергіи къ этому предупредительному началу. Предупредительную цензуру считали тогда за средство выгодное и достигающее цѣли. Въ ней видѣли, во первыхъ, то условіе, что дѣлалось невозможнымъ нарушеніе правъ частнаго лица или правительства; во вторыхъ, что при существованіи предупредительной цензуры предупреждались многія преступленія авторовъ; далѣе, предупреждалось внесеніе въ общество вредныхъ началъ для общественнаго порядка, нравственности и развитія; что наконецъ она давала въруки правительства средство надлежащаго воспитанія массъ и выгоднаго для страны развитія умовъ. Но въ практической жизни скоро оказались совершенно другія стороны этого предупредительнаго средства, казавшагося правительству весьма надежнымъ. Съ развитіемъ общаго образованія, съ полученіемъ новыхъ воззрѣній на отношенія подданныхъ къ верховной власти, съ полученіемъ убѣжденія о необходимости, для свободы и развитія государства, свободы и самостоятельности отдѣльнаго лица, стали рождаться мнѣнія о положительномъ вредѣ, проистекающемъ отъ существованія предупредительной

ценсуры. Начали, прежде всего, сомнѣваться въ возможности ценсурнымъ установленіямъ достигать тѣхъ цѣлей, для которыхъ они существовали. Начали указывать, что главная цѣль ценсурныхъ установленій — предупреждать нарушенія правъ частныхъ лицъ и правительства — для ценсоровъ недостижима. Какъ, спрашивали, узнаетъ ценсоръ, будетъ ли тутъ нарушеніе права, когда и самый судъ, при всѣхъ гарантіяхъ и средствахъ, коими онъ обставленъ, бываетъ нерѣдко въ затрудненіи придти къ точному убѣжденію, — было ли нарушено право? Если, продолжали, ограничиться только требованіемъ отъ ценсора направлять литературу къ выгодамъ правительства, то и въ этомъ случаѣ ценсура окажется несостоятельною. Какимъ образомъ, спрашивали, можетъ ценсоръ знать выгоды правительства и интересы государства; можетъ быть ценсоръ съ выгодою будетъ опираться на издаваемый законодательною властью ценсурный уставъ, но никакое ценсурное законоположеніе не въ состояніи изобрѣсть такой инструкціи, которая бы могла точнымъ образомъ оградить интересы страны и правительства. Наиспособнѣйшій и наилучшій ценсоръ, руководствующійся наиподробнѣйшимъ и наиточнѣйшимъ ценсурнымъ уставомъ, можетъ воспрещать то, что служитъ къ выгодѣ страны и интересамъ правительства и пропускать въ печать то, что принесетъ странѣ и правительству наибольшій вредъ. Оттого, высказывали, неизбѣжнымъ свойствомъ ценсурныхъ установленій и ценсурныхъ уставовъ является произволъ и насиліе. Желаніе удержать посредствомъ ценсуры литературу въ должныхъ и законныхъ предѣлахъ давало крайне невыгодныя послѣдствія. Именно: правительству представлялось невозможнымъ совершившихъ нарушеніе правъ посредствомъ печати преслѣдовать судебнымъ порядкомъ, такъ какъ виновнымъ являлся уже не авторъ, а правительственный органъ — ценсоръ; стремленіе карать такого виновнаго административнымъ порядкомъ, къ чему нерѣдко и приходилось прибѣгать правительствамъ, давало неудовлетворительныя и даже опасныя послѣдствія. Другую невыгоду сознали въ томъ, что литература ставилась вслѣдствіе ценсуры въ положеніе ненормальное. При существующихъ въ литературѣ спорахъ, столкновеніяхъ различныхъ мнѣній, убѣжденій и ученій, ценсоръ, пропускавшій одно и воспрещавшій другое, получалъ политическое значеніе; всякая ошибка въ оцѣнкѣ убѣжденій спорящихъ давала превосходство одному ученію предъ другимъ и понятно, что такое превосходство давалось не всегда истинѣ. Все это возбуждало пишущихъ вооружаться средствами,

не соотвѣтствующими существу самаго дѣла: не говорить прямо, но полунамеками. Прикрытая же таинственностью и полунамеками мысль можетъ дать послѣдствія опасныя, ибо будетъ понята иначе, чѣмъ должно ее понять, а обличать ее тѣмъ труднѣе, чѣмъ строже цензура. На цензуру стали сыпаться нападенія и со стороны литературы и со стороны органовъ самого правительства. Мало по малу съ конца XVIII ст. стали распространяться убѣжденія, что предупредительная цензура не составляетъ надлежащаго предупредительнаго средства. Отъ нея отказалась прежде всего Англія, въ концѣ XVII ст.; во Франціи она рушилась при революціи, а въ XIX ст., особенно же съ 1848 г., почти всѣ государства европы убѣдились въ ея несостоятельности.

Англія, отказавшись отъ предупредительной цензуры, не тотчасъ вступила въ сферу полной свободы прессы. Напротивъ, въ Англіи явилось драконовское законодательство по дѣламъ прессы, которое стало измѣняться только со второй половины прошлаго столѣтія, когда сужденія по дѣламъ этого рода предоставлены присяжнымъ (лордъ Эрскинъ) и когда общественное развитіе убѣдило послѣднихъ въ возможности относиться къ преступленіямъ слова не съ чрезвычайною строгостью. Актъ 1844 г., состоявшійся вслѣдствіе Campbells Libel Bill, сгруппировалъ практически выросшія въ англійскихъ судахъ начала толкованія диффамаціи и клеветы, но чрезъ 4 года, при общихъ волненіяхъ европы, англійское законодательство рѣшилось отказаться отъ строгихъ своихъ уголовныхъ законовъ по отношенію къ дѣламъ прессы: закономъ 22 апрѣля 1848 г., совершена эта реформа и съ тѣхъ поръ англійское законодательство ограничивается, главнымъ образомъ, полицейскимъ наблюденіемъ въ дѣлахъ печати.

Франція, объявивъ свободу мысли за общее право каждаго гражданина, въ своемъ Déciaration des droits, 1789 г. (art. 11: «La libre communicaton des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à repondre de l'abus de cette liberté dans les cas determinés par la loi»), и дополнивъ это въ конституціи 1791 г. положеніемъ, что никакая книга не можетъ быть подвергнута ни цензурѣ, ни предварительному разсмотрѣнію до ея публикаціи («sans que les écrits puissent être soumis à aucune censure ni inspection avant leur publication») стала изучать англійскія начала по дѣламъ прессы. Прежде, чѣмъ успѣла, вслѣдствіе такого изученія, создать обезпечивающее свободу слова законодательство, Франція

начала уже опять съ V года ограничивать свободу слова и возстановлять въ различныхъ видахъ цензуру, первоначально для повременныхъ изданій и брошюръ, а въ 1810 г., императорскимъ декретомъ, цензура возстановлена вполнѣ. Но въ 1814 г. снова провозглашается свобода слова, цензура сохраняется на время для сочиненій, объемъ которыхъ менѣе 20 печатныхъ листовъ. Затѣмъ, въ 1819 г., 17 мая издается органическій законъ по дѣламъ прессы (loi organique sur la presse), установившій такъ называемую карательную цензуру. Этотъ законъ, сдѣлавшійся образцомъ для многихъ европейскихъ государствъ, во Франціи былъ видоизмѣненъ въ 1830 г., когда хартіею было постановлено «que la censure ne pourra jamais être retablie» и когда сужденіе преступленій слова ввѣрено было суду присяжныхъ. Существо этого закона, какъ по отношенію къ его судебнымъ опредѣленіямъ, такъ и по отношенію къ полицейской его сторонѣ, опять измѣнилось законами 1848 и 1852 г.

Законъ 1819 г. послужилъ образцомъ для многихъ государствъ: Бельгіи, Пруссіи, Португаліи и пр., но въ 1848 г. всѣ почти германскія государства отказались отъ предупредительной цензуры: Пруссія новымъ своимъ закономъ 12 мая 1851 г., Австрія закономъ 27 мая 1852 г. затѣмъ слѣдовала Саксонія, Виртембергъ, Баварія и пр. Въ полицейскомъ отношеніи всего болѣе ограждающими свободу слова въ Германіи считаются теперь законы Баденскій, 2-го апр. 1868 (см. изданіе профессора Behaghel, Фрейб. 1868) Австрійскій 1862 г., пополненный введеніемъ суда присяжныхъ по дѣламъ прессы закономъ 9 марта 1869 г., и Саксонскій 24 марта 1870 г.

§ 64.

При уничтоженіи предупредительной цензуры стали изыскивать различныя полицейскія мѣры, посредствомъ которыхъ можно было бы предупреждать опасности, грозящія отъ печатнаго слова. Такъ какъ всѣ эти мѣры были связываемы съ тѣмъ положеніемъ, что виновнаго должно карать судебнымъ порядкомъ, при точномъ опредѣленіи въ уголовномъ кодексѣ преступленій слова и назначаемыхъ за нихъ наказаній, то всю эту систему, замѣнившую предупредительную цензуру, начали называть цензурою карательною или репрессивною системою.

Совокупность же чисто полицейскихъ мѣръ по отношенію къ дѣламъ прессы должна имѣть въ виду достиженіе двухъ цѣлей: 1) возможность

узнать, кто авторъ преступленія слова, — дабы обезпечить возможность судебнаго преслѣдованія; 2) возможность задержать напечатанное произведеніе и не допустить его до обращенія въ публикѣ ранѣе произнесенія судомъ его рѣшенія,—дабы предупредить опасность, въ случаѣ, если печатное слово заключаетъ въ себѣ нарушеніе правъ государства. Дабы достигнуть этихъ двухъ существенныхъ цѣлей полицейской дѣятельности, были изобрѣтены различныя средства, изъ коихъ нѣкоторыя — общія, относящіяся ко всякаго рода произведеніямъ печати, другія—особенныя, касающіяся повременныхъ изданій и брошюръ.

Къ общимъ такимъ полицейскимъ мѣрамъ относятся:

1) Требованіе закона, чтобы на каждомъ произведеніи печатнаго слова была означена типографія; неисполненіе этого дѣлаетъ произведеніе печатнаго слова — тайнымъ и возбуждаетъ преслѣдованіе со стороны полицейскихъ органовъ. Въ связи съ этимъ стоитъ и требованіе, чтобы занимающіеся торговлею книгъ, какъ въ лавкахъ, такъ и въ разносъ, пріобрѣтали для продажи только книги, на коихъ означена типографія.

Такое общее всѣмъ государствамъ требованіе осуществляется въ различныхъ государствахъ въ предѣлахъ весьма различныхъ. Такъ, въ Англіи и Бельгіи законъ ограничивается такимъ общимъ требованіемъ. Во Франціи же, Австріи, и до 1869 года во всѣхъ государствахъ Германіи, не только установлялся общій полицейскій надзоръ за типографіями, литографіями и другими установленіями тисненія, но и точно опредѣлялось самое право открытія такихъ установленій. Во Франціи (гдѣ это правило и теперь дѣйствуетъ), Пруссіи и Австріи разрѣшеніе правительства на открытіе типографіи давалось только лицамъ, удовлетворяющимъ опредѣленнымъ въ законѣ условіямъ. Въ Англіи, Бельгіи, а въ настоящее время и въ Германіи,—всякій можетъ открывать такія установленія и обязанъ лишь заявить правительству объ открытіи, дабы полицейскій надзоръ могъ принимать надлежащія мѣры. Именно въ Германіи, на основаніи новаго ремесленнаго положенія (Die Gewerbeordnung f. d. Nord deutsch. Bund 21 іюня 1869, § 14) открытіе типографіи предоставляется каждому безъ испрошенія особаго разрѣшенія, но требуется только заявка мѣстной власти (der zuständigen Behörde) въ самый день открытія типографіи. Тоже самое надобно сказать и относительно книжной торговли и особенно торговли въ разносъ; но въ Германіи, по § 43 тогоже Gewerbeordnung для торговли печатными произведеніями на улицахъ и въ разносъ, требуется

особое разрѣшеніе отъ мѣстной полиціи, которая и выдаетъ такому торговцу установленный Legitimationsschein. Такое разрѣшеніе можетъ быть взято назадъ при невыполненіи поставленныхъ въ законѣ условій.

2) Требованіе закона, чтобы каждое произведеніе печати было представляемо изъ типографіи опредѣленному правительственному органу и въ опредѣленное время (полицейскій экземпляръ). Въ подробностяхъ этихъ опредѣленій представляются чрезвычайныя разнообразія. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, при началѣ введенія этой системы, воспрещалось выпускать въ свѣтъ до разсмотрѣнія и одобренія правительственнымъ органомъ; такое требованіе имѣло полное значеніе цензуры, только не предшествующей, а послѣдующей. Теперь же вездѣ признается совершенно достаточнымъ для повременныхъ изданій—представлять за часъ, для книгъ—за день или за два до выпуска изъ типографіи. Для выполненія этого требованія закона необходимо допустить право инспектирующихъ за типографіями полицейскихъ органовъ посѣщать типографіи и слѣдить, что въ оныхъ печатается. Самое поставленіе органовъ, надзирающихъ за тѣмъ, чтобы во-время остановить распространеніе вреднаго произведенія и возбудить судебное преслѣдованіе, устроивается также по различнымъ началамъ. Вопросъ о томъ, кто можетъ быть привлеченъ къ суду и какая связь между отвѣтственностью автора, издателя и типографщика, разсматривается въ наукѣ уголовнаго права.

Къ особеннымъ полицейскимъ мѣрамъ, касающимся повременныхъ изданій, относятся слѣдующія:

1) Требованіе закона, чтобы предпринимающій повременное изданіе заявилъ правительству о своемъ изданіи и объ имени отвѣтственнаго редактора. Нѣкоторыя государства требовали испрошенія предварительнаго разрѣшенія правительства; такъ австрійскій законъ 1852 г. и французскій декретъ 1852 г.; но во Франціи въ 1868 г. это требованіе уничтожено и она, подобно Англіи, Пруссіи, Голландіи и др., ограничивается требованіемъ заявленія. Бельгія же не требуетъ даже и заявленія.

2) Требованіе, чтобы издатель повременнаго изданія внесъ опредѣленный залогъ. Впрочемъ, не всѣ государства признаютъ необходимость этой мѣры. Внесенія залоговъ не требуется: въ Бельгіи, Голандіи, Италіи, Швейцаріи, Баденѣ, Швеціи, Норвегіи и Даніи. Залогами, мысль установленія которыхъ приписываютъ Шатобріану, пользуются тоже на различныхъ основаніяхъ. Въ Англіи залоги установлены чисто съ цѣлію судебною, — для обезпеченія иска частныхъ лицъ; здѣсь залогъ для

журнала, издающагося въ Лондонѣ, 300 ф. ст., въ прочихъ мѣстахъ — 280 ф. Во Франціи, кромѣ обезпеченія уплаты штрафовъ, видятъ въ залогахъ и средство, предупреждающее изданіе журналовъ лицами небогатыми и ненадежными въ политическомъ отношеніи. Законъ 1819 г. установилъ высшій залогъ 10,000 франковъ для ежедневной газеты, издаваемой въ Сенскомъ департаментѣ. По декрету 1852 г., залогу подлежатъ всѣ газеты и періодическія изданія, занимающіяся предметами политическими или соціальной экономіи (traitants des matières politiques ou d'économie sociale); въ департаментѣ Сенскомъ и Ронскомъ для изданія, выходящаго болѣе 3 разъ въ недѣлю, залогъ установленъ въ 50,000 франковъ. Послѣдствія столь тяжкихъ залоговъ оказались крайне невыгодными для развитія французской періодической прессы. Въ Пруссіи законъ 1848 г., отмѣнившій предварительную цензуру, установилъ залоги и хотя они скоро были уничтожены, но закономъ 1851 г. — опять возстановлены; въ городахъ, отнесенныхъ по промысловому налогу къ 1-му разряду — 5,000 талеровъ; въ городахъ втораго разряда — 3,000 талеровъ; въ городахъ 3-го разряда — 2,000, въ прочихъ 1,000 талеровъ. Введеніе залоговъ въ Пруссіи оказалось весьма ощутительнымъ: въ тотъ же годъ 97 газетъ и журналовъ прекратили свое существованіе. Въ Австріи залоги установились въ 1848 г. и по закону 1852 г. всякое повременное изданіе съ политическимъ характеромъ вноситъ въ городѣ, имѣющемъ свыше 60,000 жителей, — 10,000 гульденовъ; въ городѣ, имѣющемъ болѣе 30,000 жителей, — 7,000 и въ прочихъ мѣстахъ — 5,000 гульденовъ.

3) Требованіе, чтобы издатель журнала обязался помѣщать у себя безденежно судебный, касающійся этого изданія приговоръ, а равнымъ образомъ — защитительную статью, какъ частнаго лица, по отношенію къ которому было помѣщено что либо оскорбительное или невыгодное въ журналѣ, такъ и правительственнаго органа или установленія.

4) Въ нѣкоторыхъ государствахъ признается удобнымъ сбирать съ каждаго № выходящаго журнала опредѣленный сборъ; но большинство государствъ признаетъ невыгоднымъ наложеніе такой пошлины на человѣческую мысль. Timbre существуетъ теперь только во Франціи (5 сант. съ каждаго №) и въ Пруссіи ($^1/_3$ гроша или 1 сантимъ съ листа).

Совокупность этихъ полицейскихъ мѣръ по отношенію къ повременнымъ изданіямъ, вмѣстѣ съ надлежащими началами ихъ судебнаго преслѣдованія, вооружаютъ правительство вполнѣ достаточными средствами,

чтобы предупредить опасности, могущія грозить отъ повременной прессы. Но во Франціи послѣ бури 1848 г. правительство, не довѣрявшее своимъ судебнымъ органамъ и полагавшее, что разсмотрѣнныя полицейскія средства недостаточны для борьбы съ повременными изданіями, изобрѣло, рядомъ съ этими мѣрами, особыя административныя взысканія для повременныхъ изданій. Выходя изъ того положенія, что судъ не въ состояніи признать виновнымъ автора такого сочиненія, въ которомъ нѣтъ отдѣльныхъ изрѣченій, прямо воспрещаемыхъ закономъ, но общее содержаніе котораго, по самому духу и направленію, представляется опаснымъ, французскій законъ 1852 г. установилъ, по отношенію къ періодическимъ изданіямъ слѣдующія административныя взысканія:

1) Право правительства объявить издателю журнала предостереженіе до трехъ разъ, послѣ чего изданіе административнымъ порядкомъ воспрещается. Система такихъ предостереженій, на которую французское правительство вело особый расчетъ, особенно въ дѣлѣ выборовъ, просуществовала до 1868 г., когда правительство рѣшилось отъ нея отказаться и развить, вмѣсто предостереженій, систему правительственныхъ сообщеній. Система предостереженій была принята, по примѣру Франціи, въ Австріи и Пруссіи.

2) Право правительства дѣлать журналу свои правительственныя сообщенія въ смыслѣ опроверженій помѣщенныхъ въ журналѣ статей и извѣщеній. Принужденное отказаться отъ административныхъ взысканій, французское правительство пробуетъ пользоваться системою правительственныхъ сообщеній, какъ средствомъ административнаго взысканія.

3) Право правительства воспретить продажу на улицахъ отдѣльныхъ нумеровъ тѣхъ журналовъ и газетъ, которые по мнѣнію правительства, опасны или неблагонадежны.

Не смотря на стремленіе самымъ энергическимъ образомъ пользоваться системою административныхъ взысканій и развивать ее все шире и шире, французское правительство убѣдилось однако въ безсиліи такой полицейской мѣры. Рядомъ съ административными взысканіями, оно стало изыскивать средства дѣйствовать прямо на издателей журналовъ, проводить чрезъ отдѣльные частные журналы свои любимѣйшія политическія начала и воззрѣнія. Такъ родились, рядомъ съ оффиціальными, такъ называемые оффиціозные журналы, польза которыхъ весьма сомнительна, а вредъ — очевиденъ.

§ 65.

Въ Россіи законодательство по дѣламъ прессы имѣетъ свою самостоятельную и весьма обширную исторію. Въ Московскомъ царствѣ, по учрежденіи первой типографіи, всѣ печатавшіяся въ ней книги, такъ какъ были исключительно духовнаго содержанія, печатались съ вѣдома Патріарха. Этотъ старинный обычай Москвы сдѣланъ непремѣннымъ правиломъ при Петрѣ I. Первоначально, по частному случаю, отдѣльнымъ указомъ 5 октября 1720 г. (П. С. № 3,653) повелѣвалось не печатать новыхъ книгъ безъ дозволенія духовной коллегіи, а регламентомъ духовной коллегіи на Св. Сунодъ прямо возложена цензура богословскихъ сочиненій (1721 г. января 25, часть 3, § 3: *«аще кто о чемъ богословское письмо сочинитъ, и тое бъ не печатать, но первъе презентовать въ Коллегіумъ: а Коллегіумъ разсмотрѣть должно, нѣтъ ли каковаго въ письмѣ ономъ погрѣшенія, ученію православному противнаго»*). На книги же содержанія небогословскаго, какъ при Петрѣ I, такъ и при первыхъ его преемникахъ, не распространялось воспрещеніе печатать безъ предварительнаго правительственнаго просмотра. Самое право правительства объявить какую либо книгу вредною осуществилось впервые при императрицѣ Аннѣ Іоановнѣ. Слѣдственное дѣло Волынскаго показываетъ, что онъ между прочимъ былъ обвиненъ въ томъ, что читалъ книги вреднаго содержанія, а именно Юста Липсія. За тѣмъ слѣдуютъ уже формальныя запрещенія нѣкоторыхъ сочиненій и, между прочимъ, переводовъ сочиненій германскихъ піетистовъ. При императрицѣ Елисаветѣ Петровнѣ Академіи наукъ повелѣно было печатать Россійскія вѣдомости не иначе, какъ съ апробаціи сенатской конторы. Такимъ образомъ установленіе предупредительной цензуры прежде всего коснулось Петербургскихъ вѣдомостей и первымъ цензурнымъ учрежденіемъ была сенатская контора (указъ 18 марта 1742 г. № 8,529). Вскорѣ за тѣмъ (25 августа 1750 г.) установилось цензурное разсмотрѣніе нѣкоторыхъ иностранныхъ книгъ: повелѣно было книги на иностранныхъ языкахъ, въ коихъ упоминаются имена бывшихъ въ два правленія извѣстныхъ персонъ, представлять въ десеансъ Академіи наукъ и вредныя изъ нихъ сожигать (№ 9,794). Такимъ образомъ, Академія наукъ, не имѣвшая права безъ цензуры сенатской конторы издавать вѣдомости, получаетъ полномочіе подвергать цензурному разсмотрѣнію книги на иностранныхъ языкахъ. Въ слѣдующемъ году было постановлено не печатать въ газе-

тахъ, безъ Высочайшей апробаціи, артикуловъ, касающихся до императорской фамиліи (№ 9,903). Когда при Екатеринѣ II дозволено было иноземцу Гартунгу учредить вольную типографію для печатанія только книгъ на иностранныхъ языкахъ, то ему повелѣвалось на печатаніе сочиненія испрашивать разрѣшенія Академіи наукъ и приступать къ печатанію не иначе, какъ съ вѣдома полиціи (№ 13,572). При распространеніи затѣмъ вольныхъ типографій къ нимъ были приставлены особые, опредѣлявшіеся отъ Академіи наукъ и Св. Сунода смотрители, коимъ дана была любопытная, вѣроятно ставившая этихъ смотрителей въ немалое затрудненіе, инструкція — смотрѣть, чтобы въ печатаемыхъ книгахъ ничего противнаго закону, правительству и благопристойности не было; за объявленіями и афишами указано наблюдать полиціи (№ 15,019). Установившаяся такимъ образомъ цензурная дѣятельность скоро показалась правительству крайне недостаточною; стали изобрѣтать болѣе строгій надзоръ за типографіями, особенно вслѣдствіе книги Радищева «Путешествіе изъ Петербурга въ Москву», остававшейся воспрещенною до 1868 года. Стремились усилить бдительность внутренней цензуры и въ различныхъ пограничныхъ пунктахъ поставили цензоровъ для разсмотрѣнія иностранныхъ книгъ, привозимыхъ въ Россію (№ 17,508). Строгость просмотра иностранныхъ книгъ была продолжаема и при императорѣ Павлѣ I. Но скоро убѣдились въ крайней невыгодѣ такихъ ограниченій литературы. Въ 1802 императоръ Александръ I нашелъ необходимымъ уничтожить вовсе предупредительную цензуру и замѣнить ее карательною, которая, къ сожалѣнію, не была поставлена тогда на надлежащее основаніе. Въ указѣ 9 февраля 1802 г., между прочимъ, сказано: пятилѣтній опытъ доказалъ, что предшествовавшая система была весьма недостаточна къ достиженію предполагаемой цѣли; «по уваженіямъ симъ и признали Мы справедливымъ, освободивъ сію часть отъ препонъ, по времени содѣлавшихся излишними и безполезными», — пропускать иностранныя книги на основаніи прежняго тарифа 1782 г., порядокъ надзора за типографіями перемѣнить и, согласно указу 15 января 1783 г., не отличать типографій отъ другихъ фабрикъ, дозволять заводить оныя всякому и повсюду въ имперіи. Для типографій были поставлены слѣдующія условія; а) заведшій типографію долженъ заявить о томъ мѣстной управѣ благочинія; б) въ типографіяхъ дозволять печатать книги на всѣхъ языкахъ, наблюдая только, чтобъ не было въ нихъ ничего противнаго законамъ божескимъ и гражданскимъ или къ явному соблазну клонящагося; в) напеча-

танныя книги свидѣтельствовать въ управѣ благочинія, которая передаетъ книгу гражданскому губернатору, а онъ поручаетъ ея разсмотрѣніе директору народныхъ училищъ; безъ одобренія послѣдняго и безъ разрѣшенія губернатора книга не можетъ быть издана въ свѣтъ; г) исключеніе сдѣлано для ученыхъ обществъ и казенныхъ установленій, кои могутъ издавать книги съ вѣдома своихъ непосредственныхъ начальствъ; д) книги богословскія (церковныя или къ св. Писанію, вѣрѣ, либо толкованію закона и святости относящіяся) печатать не иначе, какъ съ разрѣшенія Святѣйшаго Сѵнода, на основаніи указа 28 іюля 1787 г.; е) всѣ цензурныя установленія закрыть и цензоровъ опредѣлить къ другимъ дѣламъ (П. С. З. № 20,139).

Таковы начала перваго опыта карательной цензуры въ Россіи. Неточность и неопредѣленность ихъ, неумѣнье устроить надлежащій полицейскій надзоръ и точное судебное преслѣдованіе преступленій и проступковъ слова были, очевидно, причинами того, что уже въ слѣдующемъ, 1803 году возбудилась мысль о возстановленіи предупредительной цензуры. Министромъ народнаго просвѣщенія, графомъ Завадовскимъ, былъ представленъ въ 1804 г. въ Государственный Совѣтъ проектъ перваго цензурнаго устава въ Россіи. Въ докладѣ своемъ министръ, указывая, что цензура уже возложена по Высочайшему повелѣнію на университеты, представляетъ для надлежащаго устроенія оной уставъ, и замѣчаетъ «что сими постановленіями нимало не стѣсняется свобода мыслить и писать; но токмо взяты пристойныя мѣры противъ злоупотребленія оной». Этотъ первый цензурный уставъ представляетъ, сравнительно съ послѣдующими, ту особенность, что 1) самая инструкція цензорамъ, что пропускать,—весьма коротка и въ этомъ отношеніи болѣе удовлетворительна сравнительно съ послѣдующими цензурными уставами; 2) что за нѣкоторыя выраженія слова авторъ, въ слѣдствіе доклада цензоровъ о томъ правительству, былъ предаваемъ суду («если въ цензуру прислана будетъ рукопись, исполненная мыслей и выраженій, явно отвергающихъ бытіе Божіе, вооружающаяся противъ вѣры и законовъ отечества, оскорбляющая Верховную власть или совершенно противная духу общественнаго устройстра и тишины, то комитетъ немедленно объявляетъ о такой рукописи правительству для отысканія сочинителя и поступленія съ нимъ по закону;» § 19). Управленіе дѣлами цензуры, на основаніи этого устава, сосредоточено въ министерствѣ народнаго просвѣщенія; при каждомъ университетѣ устроенъ комитетъ изъ профессоровъ, безъ одобренія котораго никакое сочи-

неніе не могло подвергаться тисненію. Отъ этой цензуры изъяты были только сочиненія ученыхъ обществъ и правительственныхъ установленій, имѣвшихъ собственную цензуру; иностранные журналы, для коихъ установлена была особая цензура при почтовомъ вѣдомствѣ, и книги духовнаго содержанія оставлены за духовною цензурою. Министерству внутреннихъ дѣлъ поручено вести наблюденіе за тѣмъ, чтобы въ продажѣ не обращалось сочиненій, неодобренныхъ цензурою (№ 21,388). Установленная на этихъ началахъ цензура весьма скоро пріобрѣла несвойственный ей характеръ педагогическій: стала не только воспрещать признаваемое ею за опасное, но и руководить. Къ этому скоро присоединился (съ 1817 г.) весьма невыгодный обычай посылать изъ цензурнаго комитета статьи, касавшіяся различныхъ частей государственнаго управленія, въ тѣ самыя вѣдомства, которыхъ онѣ касались. Съ 1824 г. (съ министерства адмирала Шишкова) цензуру стремились сдѣлать болѣе строгою; явились секретныя наставленія цензурнымъ комитетамъ. Въ 1826 г. представленъ проектъ новаго цензурнаго устава, при чемъ объяснялось, что прежній уставъ, 1804 г., грѣшилъ неполнотою и неопредѣлительностью и недавалъ достаточныхъ средствъ къ защитѣ и одобренію хорошей и къ остановкѣ или къ обличенію худой книги. Уставъ же 1826 г. нельзя упрекнуть въ неполнотѣ: онъ не только цензурный, но и вполнѣ педагогическій уставъ (2-е П. С., № 403). Такая излишняя его полнота была сознана и правительствомъ: чрезъ два года, для соглашенія началъ внутренней цензуры съ началами цензуры иностранной, составленъ былъ вновь цензурный уставъ, распубликованный 28 мая 1828 г. (2-е П. С., № 1979). Этотъ уставъ, какъ подробная инструкція для дѣятельности цензоровъ, остается дѣйствующимъ и до сихъ поръ для сочиненій, не изъятыхъ отъ предварительной цензуры; но другія части этого устава подверглись кореннымъ преобразованіямъ, вызваннымъ мало по малу создавшимися убѣжденіями о невыгодахъ поставленныхъ имъ началъ предупредительной цензуры. По этому уставу, главное завѣдываніе дѣлами цензуры было сосредоточено въ министерствѣ народнаго просвѣщенія, въ коемъ установлено было *главное управленіе цензуры*. Въ его вѣдѣніи находились комитетъ иностранной цензуры, цензурные комитеты для внутренней цензуры, состоявшіе въ университетскихъ городахъ, подъ предсѣдательствомъ попечителей изъ профессоровъ, и затѣмъ — отдѣльные цензоры. Дѣятельность министерства народнаго просвѣщенія по дѣламъ цензуры явилась на основаніи этого устава педагогическою. Скоро

начали появляться отдѣльныя инструкціи и предписанія цензурнымъ комитетамъ, скоро возстановился обычай посылать рукописи на просмотръ тѣхъ правительственныхъ установленій, предметовъ вѣдомства которыхъ касался ихъ анализъ. Мало по малу цензурою стали дѣлаться недовольными, какъ литература, такъ и правительство. Министерскія толкованія и инструкціи не могли пособить дѣлу. Потребовалось надъ цензурною дѣятельностью министерства народнаго просвѣщенія устроивать по временамъ особые комитеты, получавшіе обязанность слѣдить, такъ ли дѣйствуютъ правительственные цензурные органы и не представляетъ ли пресса, особенно періодическая, какихъ либо опасностей по духу и направленію. Такой комитетъ установился съ 1848 г. какъ учрежденіе постоянно дѣйствовавшее, и просуществовалъ до 1856 г., — до времени великихъ реформъ. Всѣми сознававшаяся необходимость высказаться по вопросамъ обновленія Россіи ставила цензоровъ въ совершенную невозможность выполнять правила цензурнаго устава и инструкціи министерства. Хотя съ 1848 г. профессоры уже не были назначаемы въ должности цензоровъ, хотя должность послѣднихъ сдѣлана совершенно самостоятельною и вслѣдствіе новыхъ и значительныхъ окладовъ обезпечивавшею возможность исключательно заниматься этимъ дѣломъ, но положеніе прессы, особенно періодической, и по сознанію писателей, и по убѣжденію самого правительства, находилось въ условіяхъ крайне неудовлетворительныхъ. Всѣми чувствовалась необходимость коренной реформы. Устроившійся въ 1859 г. особый комитетъ по дѣламъ книгопечатанія, равнымъ образомъ стремленіе устроить особое главное управленіе по дѣламъ цензуры (Высочайшее повелѣніе 12 ноября 1859 г.) не дали прямыхъ результатовъ. Сознавалась необходимость реформы на началахъ отмѣны предупредительной цензуры и замѣны ея карательною. Съ 1860 г. начинаются отдѣльныя преобразованія, приведшія весь этотъ вопросъ къ реформѣ 1865 г.

Въ 1860 г. главное управленіе цензуры преобразовано. Въ 1862 г. оно совершенно закрыто; часть его обязанностей возложена на министерство внутреннихъ дѣлъ, а другая — непосредственно на министра народнаго просвѣщенія (10 марта). Въ слѣдъ за тѣмъ даны для руководства цензурѣ новыя общія начала (12 мая 1862 г.), поставленныя и въ основаніе работъ для учрежденной въ томъ же году коммиссіи, коей поручено было составить проектъ устава по дѣламъ книгопечатанія. 14 января 1863 г., какъ наблюденіе за произведеніями печати, такъ и все управленіе цензурою изъ вѣдомства министерства народнаго просвѣщенія передано

въ вѣдомство министерства внутреннихъ дѣлъ. При переходѣ цензурныхъ комитетовъ въ министерство внутреннихъ дѣлъ, въ нихъ указано назначать особыхъ предсѣдателей: до тѣхъ поръ предсѣдателями были попечители учебныхъ округовъ. До изданія новаго общаго устава по дѣламъ книгопечатанія, въ 1865 г., апрѣля 6, Высочайше утверждены временныя правила о цензурѣ и печати, коими совершилась реформа русскаго законодательства по дѣламъ печати.

§ 66.

По правиламъ 6 апрѣля 1865 г., центральная администрація по дѣламъ печати ввѣрена министерству внутреннихъ дѣлъ, въ составѣ котораго открыто главное управленіе по дѣламъ печати (Начальникъ главнаго управленія, совѣтъ главнаго управленія, канцелярія, особые цензоры драматическихъ сочиненій и чиновники особыхъ порученій). Этому управленію ввѣрены три рода дѣлъ: 1) наблюденіе за произведеніями печати, выходящими безъ разрѣшенія цензуры; 2) наблюденіе за типографіями, литографіями и книжными лавками и 3) администрація по дѣламъ предварительной цензуры.

I. Правилами 1865 г. отъ предупредительной цензуры освобождены: повсемѣстно въ имперіи — всѣ изданія правительственныя, всѣ изданія академій, университетовъ, ученыхъ обществъ и установленій, всѣ изданія на древнихъ классическихъ языкахъ и переводы оныхъ; кромѣ того, въ обѣихъ столицахъ — всѣ выходившія въ тотъ моментъ повременныя изданія, коихъ издатели изъявятъ на это желаніе, равно-оригинальныя сочиненія, объемомъ не менѣе 10, и переводныя — не менѣе 20 печатныхъ листовъ. Освобожденныя такимъ образомъ отъ предупредительной цензуры, произведенія печати, въ случаѣ нарушенія въ нихъ законовъ, могутъ быть подвергнуты судебному преслѣдованію, и кромѣ того должны подчиниться слѣдующимъ правиламъ.

Повременныя изданія могутъ быть издаваемы не иначе, какъ съ разрѣшенія министерства внутреннихъ дѣлъ, отъ котораго зависитъ дозволить изданіе безъ предупредительной цензуры или подчинить оной. Подъ повременными изданіями, по правиламъ 6 апрѣля 1865 г., разумѣются: газеты и журналы, выходящіе въ свѣтъ отдѣльными нумерами, листами и книжками, равно сборники произведеній различныхъ писателей, издаваемые подъ однимъ общимъ заглавіемъ болѣе 2 разъ въ годъ. Сборники же прежде изданныхъ произведеній, въ родѣ христоматій, равно

собранія историческихъ актовъ и всякаго рода словари къ повременнымъ изданіямъ не относятся. При испрошеніи разрѣшенія, издатель долженъ представить точныя свѣдѣнія объ имени и мѣстѣ жительства издателя и отвѣтственныхъ редакторовъ, а равно и указаніе типографіи, въ которой журналъ будетъ печататься, и увѣдомлять главное управленіе по дѣламъ печати о всѣхъ, по отношенію къ этимъ условіямъ, перемѣнахъ. Издатели повременныхъ изданій обязаны внести въ главное управленіе залогъ (5,000 р. для изданія, выходящаго въ свѣтъ не менѣе 6 разъ въ недѣлю, и 2,500 р. для прочихъ). Отъ обязанности представленія залога освобождены: повременныя изданія, выходящія отъ правительственныхъ и ученыхъ установленій, равно изданія, содержаніе коихъ чисто ученое, хозяйственное или техническое, и состоящія подъ цензурою. Кромѣ залоговъ, издатель повременнаго изданія обязывается каждый № своего изданія представлять предварительно правительству, именно въ мѣстный цензурный комитетъ: изданія, выходящаго не менѣе одного раза въ недѣлю, одновременно съ приступомъ къ окончательному печатанію №, а выходящаго въ свѣтъ рѣже одного раза въ недѣлю — за 2 дня до выпуска въ продажу; цензурный комитетъ обязывается выдать росписку въ полученіи. Издатель повременнаго изданія обязывается помѣстить безотлагательно и безденежно, безъ всякихъ измѣненій и примѣчаній въ текстѣ и безъ всякихъ въ томъ же нумерѣ возраженій, сообщенное ему отъ правительства оффиціальное опроверженіе или исправленіе обнародованнаго тѣмъ изданіемъ извѣстія. Точно также онъ обязывается помѣстить возраженіе или поправку частнаго лица, если они подписаны и занимаютъ мѣста не болѣе, какъ вдвое противъ статьи, на которую служатъ отвѣтомъ. Кромѣ того, повременныя изданія могутъ быть подвергнуты административнымъ взысканіямъ. Министерству внутреннихъ дѣлъ предоставлено право дѣлать предостереженія, съ указаніемъ на статьи, подавшія къ сему поводъ; вслѣдствіе третьяго предостереженія министръ можетъ пріостановить изданіе, но не свыше 6 мѣсяцевъ. Это правило пополнено въ 1866 г. (Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта 17 октября 1866 г.): редакціямъ и сотрудникамъ газетъ и журналовъ, подвергнутыхъ такой пріостановкѣ, воспрещается, въ продолженіи оной, издавать отъ имени тѣхъ редакцій какое либо изданіе, все равно — съ участіемъ или безъ участія тѣхъ сотрудниковъ. Если послѣ 3-го предостереженія министръ внутреннихъ дѣлъ пожелаетъ вовсе прекратить это изданіе, то онъ вхо-

дить о семъ съ представленіемъ въ 1-й департаментъ Правительствующаго Сената. Кромѣ такого права предостереженій и пріостановокъ, министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено право указывать, какія изъ повременныхъ изданій не могутъ пускать отдѣльныхъ своихъ нумеровъ въ розничную продажу на улицахъ и въ другихъ общественныхъ мѣстахъ (Высочайше утвержденное положеніе Комитета Министровъ, 14 іюня 1868 г.). Въ 1873 г. издано новое правило, по которому редакторы повременныхъ изданій, изъятыхъ отъ предварительной цензуры, поставляются, по распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ, чрезъ главное управленіе по дѣламъ печати, въ извѣстность о томъ, если по соображеніямъ высшаго правительства найдено будетъ неудобнымъ оглашеніе или обсужденіе въ печати, въ теченіе нѣкотораго времени, какого либо вопроса государственной важности. Въ случаѣ неисполненія редакторомъ такого внушенія, министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется пріостановить выпускъ въ свѣтъ изданія, но на срокъ не свыше трехъ мѣсяцевъ. (Выс. утв. мнѣніе Г. С. 16-го іюня 1873 г. С. У. 1873, № 754)*).

---

*) При изданіи этого закона, поставлены слѣдующіе мотивы: „Изданіемъ этого постановленія, созидающаго законную основу для распоряженій, неизбѣжно вызываемыхъ иногда высшими интересами государства, нисколько не стѣснятся тѣ предѣлы, въ которыхъ донынѣ предоставлялось обсуждать политическіе и общественные вопросы. Новое постановленіе, по самому разуму и цѣли его, можетъ имѣть примѣненіе лишь въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ и рѣдкихъ. Нѣтъ сомнѣнія, что органы печати, правильно понимающіе призваніе свое служить пользамъ отечества, и сами собою безъ всякаго принужденія, подчинялись бы въ сихъ обстоятельствахъ приглашенію правительства. Посему особое о семъ правило и взысканіе за неисполненіе онаго можетъ относиться лишь къ тѣмъ, совершенно исключительнымъ, однако, какъ показываетъ опытъ, возможнымъ случаямъ, когда одно чувство долга и нравственной отвѣтственности не удержитъ отъ опасной по своимъ послѣдствіямъ нескромности.

Предлагаемая для огражденія отъ подобной нескромности мѣра не будетъ отступленіемъ и отъ утвердившагося у насъ съ 1865 г. основнаго начала, въ силу коего правительство, съ отмѣною предварительной цензуры, устраняетъ себя отъ стѣснительнаго тяготѣнія надъ сущностью высказываемыхъ въ печати мнѣній, преслѣдуя въ ней лишь нарушенія закона, неприличіе формы и явно вредное направленіе. Это начало сохранится въ полной силѣ, ибо цѣль и дѣйствіе новаго постановленія будетъ состоять не въ томъ, чтобы направлять сужденія прессы въ какомъ либо опредѣленномъ смыслѣ, а только въ томъ, чтобы въ случаяхъ особой необходимости вовсе устранить изъ области печатной полемики предметы, которые временно не должны подлежать гласности. Такимъ образомъ правительство останется, какъ и теперь, непричастнымъ разнообразію встрѣчающихся въ печати воззрѣній, и нравственная отвѣтственность за вѣрность печатаемыхъ свѣдѣній, за правильность и разумность сужденій, будетъ по прежнему всецѣло лежать на самыхъ органахъ печати» (Ibid.).

Книги, напечатанныя безъ предварительной цензуры, должны по правиламъ 6 апрѣля за три дня до выскуска въ свѣтъ, въ одномъ экземплярѣ быть представляемы въ цензурный комитетъ. Если бы цензурнымъ комитетомъ былъ предусмотрѣнъ значительный вредъ отъ распространенія сочиненія (точно также и отдѣльнаго № повременнаго изданія), то ему, равно какъ и совѣту главнаго управленія по дѣламъ печати, предоставлено право остановить, посредствомъ ареста, выпускъ въ свѣтъ сочиненія, но съ обязанностію тотчасъ же начать судебное преслѣдованіе. Это правило измѣнено въ 1872 году слѣдующимъ образомъ: 1) министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено задержать книгу или № повременнаго изданія и представить о воспрещеніи выпуска въ комитетъ министровъ. Такія книги и № отбираются, а если въ нихъ есть преступленіе слова, то можетъ быть возбуждено и судебное преслѣдованіе. 2) Срокъ выпуска въ свѣтъ измѣненъ: выходящіе рѣже одного раза въ недѣлю, должны быть представлены за 4 дня до разсылки, а книги за 7 дней. 3) Предоставлено авторамъ добровольно представлять сочиненія на предварительную цензуру, и тогда къ нимъ эти правила не примѣняются. (С. У. 1872, № 457) *).

*) Въ мотивахъ къ этому новому закону изложено, что облегченіе, установленное правилами 6-го апрѣля относительно книгъ, выпускаемыхъ безъ цензуры «признано «было возможнымъ въ томъ преимущественно предположеніи, что такія книги по со- «держанію своему, принадлежатъ обыкновенно къ литературѣ серьезной, обращаю- «щейся къ болѣе зрѣлымъ умамъ, и по самой цѣнѣ не будучи доступны распростра- «ненію въ массѣ малообразованныхъ читателей, не могутъ съ удобствомъ служить «орудіемъ вредной пропаганды. Но изъ представленныхъ нынѣ на усмотрѣніе госу- «дарственнаго совѣта данныхъ видно, что въ послѣдніе годы, на ряду со многими «полезными произведеніями печати, неоднократно были случаи изданія безцензурныхъ «сочиненій, наполненныхъ самыми опасными лжеученіями, стремящихся ниспроверг- «нуть священныя истины религіи, извратить понятія о нравственности и поколебать «коренныя основы государства и общественнаго порядка. Весьма часто въ такихъ «сочиненіяхъ не усматривается прямаго нарушенія какой либо статьи карательнаго «закона, и потому они распространяются безпрепятственно. Между тѣмъ достовѣр- «ными свѣдѣніями доказывается, что во многихъ случаяхъ изданіе ихъ имѣетъ спе- «ціальною цѣлію распространять лжеученія между учащеюся молодежью, и въ этихъ «видахъ нѣкоторыя книги, которымъ назначается довольно высокая цѣна для про- «дажи въ книжныхъ лавкахъ, уступаются издателями за треть или четверть стои- «мости въ значительномъ числѣ экземпляровъ для разсылки въ университеты и гимна- «зіи и для раздачи лицамъ, посвятившимъ себя распространенію вредныхъ ученій. «Подъ вліяніемъ такой пропаганды многіе молодые люди впадали въ пагубныя заблуж- «денія и иногда вовлекались въ поступки, вынуждавшіе принятіе противъ нихъ мѣръ, «тягостныхъ для нихъ и для ихъ семейства».

II. Чтобы обезпечить полицейское наблюденіе по дѣламъ прессы, установленъ особый надзоръ за типографіями, литографіями и метталлографіями. Подъ непосредственнымъ вѣдѣніемъ главнаго управленія по дѣламъ печати, надзоръ порученъ: въ Петербургѣ—особымъ инспекторамъ при градоначальникѣ, въ Москвѣ — при генералъ-губернаторѣ, а въ губерніяхъ—чиновникамъ особыхъ порученій, назначаемымъ для сего губернаторами. Надзоръ этотъ заключается въ слѣдующемъ: 1) на устроеніе такихъ установленій требуется получить дозволеніе (въ Петербургѣ отъ градоначальника, въ Москвѣ — отъ генералъ-губернатора, въ губерніяхъ — отъ губернаторовъ); 2) При устроеніи, показать число и размѣръ скоропечатныхъ машинъ и станковъ, и о всякомъ измѣненіи тотчасъ извѣщать инспекцію. 3) Каждое такое установленіе должно имѣть шнуровую книгу, скрѣпленную по листамъ инспекціею. Въ эту книгу должна вноситься всякая работа, съ объясненіемъ числа экземпляровъ, формата изданія и того, печатается ли безъ предварительной цензуры или съ разрѣшенія оной. Повѣрку внесеннаго въ книгу съ дѣйствительными работами инспекція можетъ производить во всякое время. 4) На каждомъ экземплярѣ должно быть обозначено имя и мѣстожительство типографщика, литографщика или металлографщика и одобреніе цензуры, если сочиненіе подвергалось предварительной цензурѣ. 5) Экземпляръ каждого № повременнаго изданія и 6 экземпляровъ каждаго сочиненія должны быть, до выпуска въ свѣтъ, представляемы въ цензурный комитетъ.

Книжные магазины, лавки и кабинеты для чтенія открываются не иначе, какъ съ дозволенія лицъ, разрѣшающихъ открытіе типографій. Для разносной продажи требуется, сверхъ промысловаго свидѣтельства, особое дозволеніе мѣстнаго полицейскаго начальства. Книжные магазины, лавки и кабинеты для чтенія могутъ держать у себя и пускать въ продажу только книги и изданія, не помѣщенныя въ общемъ каталогѣ запрещенныхъ книгъ. Такой каталогъ они имѣютъ пріобрѣтать въ главномъ управленіи по дѣламъ печати.

III. По правиламъ 6 апрѣля 1865 г., на главное управленіе по дѣламъ печати возложено наблюденіе за дѣйствіями цензурныхъ комитетовъ и отдѣльныхъ цензоровъ, какъ по внутренней, такъ и по иностранной цензурѣ; разрѣшеніе недоразумѣній и вопросовъ и разсмотрѣніе приносимыхъ на нихъ жалобъ. Дѣйствіе этихъ правилъ не распространяется на отдѣльно стоящую духовную цензуру. Цензурные комитеты,

дѣйствующіе въ Петербургѣ, Москвѣ, Варшавѣ, Ригѣ, Вильно, Кіевѣ, Одессѣ и Тифлисѣ, и отдѣльные цензоры въ Дерптѣ, Ревелѣ и Казани руководствуются правилами цензурнаго устава 1828 г., помѣщеннаго въ XIV томѣ. Комитетъ цензуры иностранной, дѣйствующій въ Петербургѣ, съ подвѣдомственными ему цензорами въ Ригѣ, Вильно и Одессѣ, руководствуется до сихъ поръ уставомъ 1828 г.

Цензура духовныхъ книгъ, относящихся къ православному исповѣданію, ввѣрена особымъ духовно-цензурнымъ комитетамъ Петербургскому и Московскому и для нѣкоторыхъ сочиненій — Кіевскому и Казанскому. Каждый изъ этихъ комитетовъ дѣйствуетъ подъ главнымъ вѣдѣніемъ епархіальнаго преосвященнаго и руководствуется началами устава 1828 года *).

ГЛАВА II.

Предупрежденіе опасностей, могущихъ грозить правительству.

§ 67.

Правительству могутъ грозить троякаго рода опасности, по отношенію къ которымъ необходимо предпринимать мѣры предупредительныя: 1) Возстанія и возмущенія, 2) измѣна и 3) расхищеніе государственной собственности. Каждая изъ этихъ опасностей натурально является опасностію для цѣлаго государства, но проявляется прямо и непосредственно противъ правительства, почему и предпринимаемыя противъ опасностей этого рода мѣры необходимо выдѣлить изъ первой и слѣдующей за этими категоріею предупредительныхъ мѣръ.

I. *Предупрежденіе возстаній и возмущеній.*

Возстаніе и возмущеніе, какъ два отдѣльные вида опасности, грозящей правительству, различаются по употребляемымъ средствамъ, по обдуманности и послѣдствіямъ. Опасность того и другаго изъ этихъ ви-

*) См. Батби, Traité du droit public II, 1862, стр. 403—509. Моль, Polizeiwissenschaft III, § 13. Л. Штейнъ, Verwaltungslehre, VI. Реслеръ, Lehrbuch des deutschen Verwaltungrechts, I, стр. 166 и слѣд. Русское законодательство по дѣламъ печати см. въ сборникѣ, изд. въ 1873 г. подъ заглавіемъ «Законы о печати» изд. Бокрама.

довъ представится различною, смотря по тому ограничивается ли возстаніе и возмущеніе отдѣльною мѣстностію страны, или охватываетъ многія части государства, или наконецъ проявляется въ цѣломъ государствѣ. Подъ возстаніемъ (Auflauf, Anfstand, Rébellion) разумѣется открытое неповиновеніе массъ законнымъ требованіямъ установленныхъ властей, но безъ насилія и вооруженія массы. Опасность возстанія представляется прежде всего въ томъ, что имъ могутъ воспользоваться люди злонамѣренные и создать изъ возстанія возмущеніе. А такъ какъ возстаніе мѣшаетъ мирнымъ занятіямъ промышленниковъ, а именно рабочаго класса, то послѣдній, при возстаніяхъ оставаясь безъ работы и слѣдовательно безъ заработной платы, въ свою очередь увеличиваетъ такую опасность. Возстаніе, если не принимаются противъ него во время надлежащія полицейскія мѣры, легко можетъ перейти въ возмущеніе. Подъ возмущеніемъ (Aufruhr, Empörung, Insurrection) разумѣется не только неповиновеніе законнымъ требованіямъ установленныхъ властей, но и стремленіе при вооруженномъ сопротивленіи низвергнуть самую власть.

Предупредить возстаніе или возмущеніе является возможнымъ при надлежащихъ формахъ и началахъ мѣстной администраціи. Выключая тотъ случай, когда, вслѣдствіе слабаго умственнаго и политическаго развитія массы, отдѣльные враги порядка дѣлаютъ массу своимъ орудіемъ и вовлекаютъ ее въ возстаніе или въ возмущеніе, во всѣхъ остальныхъ случаяхъ возстаніе имѣетъ свои внутреннія причины, относительно удаленія которыхъ сильное правительство имѣетъ достаточныя средства. Такъ, одна изъ существенныхъ причинъ, могущихъ вызвать возстаніе, заключается въ плохой системѣ управленія, слѣдствіемъ которой можетъ явиться недовѣріе управляемыхъ. Отсутствіе точнаго и ровнаго для всѣхъ судопроизводства, произволъ администраціи, проявляющійся въ возможности административными распоряженіями безнаказанно нарушать законъ и попирать какъ права частныхъ лицъ, такъ и условія общественнаго благосостоянія, представляютъ главныя причины, могущія возбудить возстаніе. Но таковыя причины не могутъ долго грозить при существованіи сильнаго правительства государства. Въ его рукахъ много средствъ, чтобы разрушить такія причины, — устроеніе хорошаго суда, обезпеченіе надлежащаго исполненія закона и юридической и политической отвѣтственности отдѣльныхъ административныхъ органовъ, затѣмъ обепеченіе свободы прессы — суть условія, при которыхъ причины, могущія возбидить возстаніе, дѣлаются шаткими. Съ большимъ развитіемъ

массъ, политическія воззрѣнія народа и правительства все болѣе и болѣе могутъ совпадать и равнымъ и взаимнымъ движеніемъ въ дѣлѣ человѣческой и политической цивилизаціи предупреждать возможность невыгодныхъ столкновеній управляемыхъ съ правительствомъ. Въ частности, въ отдѣльныхъ случаяхъ, для предупрежденія возстанія правительство не должно оставлять безъ разслѣдованій столкновенія между администраціею и отдѣльными лицами; увѣренное въ безпристрастіи и силѣ своихъ судовъ, оно должно такія столкновенія разъяснить себѣ судебнымъ порядкомъ. Еслибы, не смотря на общія предупредительныя мѣры явилось возстаніе, мѣстный полицейскій органъ обязанъ въ самомъ началѣ разъяснить массамъ причины столкновеній и неудовольствій, дабы расположить уважающихъ законъ встать на сторону дѣйствительной правды; вмѣстѣ съ тѣмъ обязанъ принять мѣры, чтобы масса не успѣла вооружиться. Если такія мѣры не помогутъ и явится возмущеніе, то его въ самомъ началѣ должно подавить военною силою и затѣмъ все дѣло передать на судебное разсмотрѣніе. Если же скораго подавленія достигнуть бы не удалось, то, по примѣру Франціи, европейскія государства стали находить удобнымъ объявлять такую мѣстность въ военномъ или осадномъ положеніи. Впервые къ этому прибѣгнулъ французскій законъ 10 іюля 1791 г., а затѣмъ императорскій декретъ 24 декабря 1811 г. опредѣлилъ точнымъ образомъ необходимость во время возмущеній объявлять мѣстность въ состояніи état de guerre или état de siège. Существо такого объявленія мѣстности въ военомъ или осадномъ положеніи заключается въ слѣдующемъ: 1) административная власть переходитъ отъ обыкновенныхъ органовъ къ военному начальнику; вслѣдствіе того ему подчиняются всѣ органы исполнительной полиціи, которыхъ онъ обыкновенно и замѣняетъ непосредственно отъ него зависящими военно-служащими. При такомъ положеніи онъ своими распоряженіями можетъ дѣйствовать и вопреки общимъ законамъ, если опредѣленія послѣднихъ, разсчитанныя на мирное время, будутъ мѣшать началамъ военной дисциплины и требованіямъ военныхъ законовъ; 2) дѣятельность обыкновенныхъ судовъ по отношенію ко многимъ преступленіямъ, касающимся нарушеній общественнаго порядка, можетъ перейти къ военнымъ судамъ. Значеніе такого примѣненія марціальнаго закона, такого Belagerungszustand или Standrecht, очень мало разъяснено еще въ политической наукѣ; смотри объ этомъ Миттермайера, Gesetz über die persönliche Freiheit, пом. въ Archiv des

Criminalrechts, 1849; *Brauer*, Belagerungszustand und Standrecht, пом. въ *Bluntschli*, Staatswörterbuch; *L. Stein.*, Verwaltungslehre. IV, 124.

Положительныя законодательства, по отношенію къ мѣрамъ предупрежденія возстаній и возмущеній, непредставляютъ значительныхъ различій. Такъ, въ Англіи поручается въ этихъ случаяхъ дѣйствовать обыкновеннымъ полицейскимъ органамъ. Но еслибы возмущеніе по его развитію стало представлять существенную опасность для страны, то съ согласія парламента можетъ быть для той мѣстности пріостановлена сила habeas corpus Acte. Этимъ самымъ мѣстной администраціи и органамъ исполнительной полиціи предоставляется полная свобода дѣятельности. Такъ напр., въ 1777 году въ Англіи прибѣгли къ этой мѣрѣ, также въ 1867 г., при возмущеніи феніевъ въ Ирландіи.

Во Франціи для предупрежденія возмущеній указывается, какъ дѣйствовать префекту въсовокупности съ мѣстною военною властью и съ жандармскимъ начальникомъ мѣстности. По постановленію 1854 г., префектъ о такомъ событіи немедленно доноситъ министру внутреннихъ дѣлъ, а военная власть — военному министру. По этому закону, ежели административная власть прибѣгла къ помощи военной, то послѣдняя принимаетъ всѣ надлежащія мѣры (art. 113—118). На основаніи законовъ 1831 и 1848 г. префектъ и вообще органъ полиціи имѣетъ опредѣленную инструкцію, какъ дѣйствовать; прежде чѣмъ прибѣгнуть къ военной силѣ, онъ долженъ испытать миролюбивыя средства, обязывается три раза точными словами закона пригласить собравшіяся массы разойтись (L. du 10 avril 1831 an., art. 1 и 2; L. du 7 juin 1848 an., art. 3). Объявленіе мѣстности въ военномъ или осадномъ положеніи, по коституціи 1852 г., принадлежало только императору.

Въ Австріи начала заимствованы изъ французскаго права. Существо военнаго положенія, Standrecht, опредѣлено военными законами 1803 г. и разъяснено 22 февраля 1848 г. и 24 ноября 1849 г.

Въ Пруссіи начала дѣятельности для предупрежденія и уничтоженія возмущеній поставлены закономъ 1850 г. Здѣсь собственно только было опредѣлено, что министерству, въ случаѣ возмущенія, грозящаго общественной безопасности, предоставляется право объявить Belagerungszustand, послѣдствіемъ котораго является ограниченіе правъ, на основаніи закона, изданнаго въ слѣдующемъ году (4 іюня 1851 г.), коимъ изъяснено, что вся административно-исполнительная власть переходитъ въ такомъ случаѣ къ власти военной, но ограниченіе тѣхъ или другихъ

правъ отдѣльныхъ лицъ при этомъ можетъ быть не иначе, какъ по особеннымъ каждый разъ опредѣленіямъ.

§ 68.

Въ Россіи, въ шестнадцатомъ и семнадцатомъ столѣтіяхъ, въ смутное время правительство грозило жестокими наказаніями за возстанія, возмущенія и бунты, но мѣръ предупредительныхъ, при слабости администраціи, при невыгодныхъ условіяхъ политическаго строя, создать не умѣли. Уложеніе царя Алексѣя Михайловича указываетъ казнить подстрекателей къ возмущенію смертію («А которые воры чинятъ въ людѣхъ смуту, и затѣваютъ на многихъ людей своимъ воровскимъ умышленіемъ затѣйныя дѣла: и такихъ воровъ за такое ихъ воровство казнити смертію» XXII, 13). Обыкновенно, при усмиреніи бунта московское правительство дѣлало розыскъ, обнародовало слѣдственное дѣло и посылало о томъ циркуляры воеводамъ. Такъ дѣлало оно, напр., по отношенію къ бунту Стеньки Разина, Федьки Шелудяка и др. Петръ Великій по стрѣлецкимъ бунтамъ руководствовался тѣми же началами. Затѣмъ, видя, что бунты происходятъ по преимуществу отъ подстрекателей, онъ надѣялся найти надлежащее предупредительное средство въ томъ, что возложилъ на каждаго подданнаго обязанность доносить правительству о подстрекателяхъ, за доносъ назначилъ награды и поставилъ особое установленіе для разбора дѣлъ по важнѣйшимъ государственнымъ преступленіямъ, между прочимъ и по возмущеніямъ — Преображенскій приказъ. Какъ въ то время присылалось множество возмутительныхъ прокламацій изъ за границы, изъ типографіи Тесинга, то повѣлено было повсюду объявить, прибитіемъ листовъ на торжкахъ и въ другихъ мѣстахъ во всѣхъ городахъ, что «всѣмъ накрѣпко заказали, дабы сего зѣло смотрѣли, вездѣ, гдѣ такія письма явятся, чтобъ приносили, а паче и тѣхъ ловили, которые оныя приносить будутъ»; за сыскъ такихъ возмутителей обѣщана государева милость, а самихъ возмутителей и письма повелѣно присылать въ Преображенскій приказъ (II. С. З. № 2189). Стремясь на томъ же отнованіи развить одну изъ прежнихъ полицейскихъ мѣръ, *сказаніе государева слова и дѣла*, Петръ I, подъ именемъ государево слово и дѣло повелѣлъ разумѣть не только преступленіе, заключавшееся въ оскорбленіи Величества, по измѣну и *бунтъ* (№№ 2756, 2877, 3143, 3261). Извѣстна вся невыгодная по ея послѣдствіямъ исторія петровской системы доноса и крайней запутанности инквизиціоннаго судопроиз-

водства, которое по этимъ дѣламъ отправлялось въ преображенскомъ приказѣ и тайной канцеляріи. Но и по закрытіи этихъ установленій при императрицѣ Екатеринѣ II держались въ началѣ по отношенію къ этому вопросу тѣхъ же мѣръ. По учрежденію же о губерніяхъ, обязанности изысканія и принятія мѣръ возложены на генералъ-губернатора; въ случаѣ, еслибы генералъ-губернаторъ нашелъ необходимымъ во время народнаго возмущенія дѣйствовать военными силами, то находящійся въ намѣстничествѣ военный командиръ обязанъ ему повиноваться, хотя бы былъ старѣе его чиномъ (ст. 89). Въ случаѣ возмущенія селенія земскій капитанъ, а въ городѣ городничій обязываются, увѣдомивъ тотчасъ губернское правленіе и генералъ-губернатора, приложить стараніе ослушныхъ привести къ послушанію, по мѣрѣ данной имъ власти (242 и 264). Впослѣдствіи въ самомъ законѣ начали указывать, для руководства отдѣльнымъ полицейскимъ властямъ, нѣкоторыя предупредительныя мѣры. Такъ, по разсмотрѣнію одного уголовнаго дѣла о раскольникахъ, открылось изъ слѣдствія, что засѣдатель Аристовъ вошелъ съ крестьянами въ объясненія о верховной власти, въ слѣдствіе чего его повелѣно было отъ должности удалить и губернаторамъ взять на замѣчаніе, «чтобы впредь никто не заводилъ таковыхъ нелѣпыхъ съ простымъ народомъ разсужденій» (1-ое П. С. № 20545). По случаю возникшихъ различнаго рода толковъ при началѣ французской революціи, указомъ 27 мая 1780 г. было воспрещено на биржахъ, въ клубахъ и трактирахъ говорить о дѣлахъ политическихъ или распоряженіяхъ военныхъ, и умножать или увеличивать неприличные толки. (П. С. З. № 16673).

Въ 1807 г. былъ учрежденъ особый комитетъ для разсмотрѣнія дѣлъ по преступленіямъ, клонящимся къ нарушенію общаго спокойствія и безопасности, въ коихъ подозрѣвались зловредные люди (Указаніе на этотъ комитетъ имѣется въ П. С. З, № 22463). Эти законоположенія Екатерины II и Александра I при составленіи свода законовъ были соединены въ одно цѣлое въ XIV томѣ. Въ настоящее время, какъ губернаторы, такъ мѣстныя городскія и земскія полиціи, а равно и всѣ начальствующіе мѣста и лица обязаны всѣми зависящими отъ нихъ средствами предупреждать и пресѣкать всякія дѣйствія, клонящіяся къ нарушенію общественнаго спокойствія и порядка. Къ мѣрамъ предупрежденія вообще отнесены: отдача подъ надзоръ полиціи, воспрещеніе жительства въ столицахъ или иныхъ мѣстахъ и высылка иностранцевъ за границу; въ нѣкоторыхъ особенныхъ случаяхъ эти мѣры могутъ быть опредѣляемы

установленнымъ для сего административнымъ порядкомъ, безъ формальнаго производства суда (Уст. пред. и прес., ст. 1 по прод. 1868 г.). Еще на основаніи предписанія Екатерины II полиція обязана наблюдать, чтобы никто ничего не предпринималъ въ противность должнаго послушанія законнымъ властямъ, и всякую новизну, законамъ противную, обязана пресѣкать въ самомъ началѣ (ст. 170). Усмотрѣвъ сдѣланное кѣмъ либо, безъ ея вѣдома и согласія, обнародованіе или объявленіе, полиція обязана объявленіе подобное снять и возбудить судебное преслѣдованіе (ст. 140). Законъ воспрещаетъ дѣлать ложныя разглашенія, распространять предосудительныя для правительства разсужденія, умствованія и толки, а равно слухи о военныхъ и политическихъ происшествіяхъ, клонящіеся къ нарушенію народной тишины и покоя (ст. 141). Въ случаѣ разглашенія таковыхъ слуховъ, а равно и подложныхъ указовъ, правительство, для предупрежденія вреда, дѣлаетъ объявленія чрезъ печатные указы и манифесты о лживости разглашеній (ст. 143). Особенно указывается полиціи наблюдать о неразглашеніи подобныхъ невѣрныхъ слуховъ и вѣстей курьерами, отправляемыми отъ присутственныхъ мѣстъ съ указами, а равно чиновниками военнаго и гражданскаго вѣдомства, состоящими за политическіе проступки подъ надзоромъ полиціи (ст. 142—146). Въ случаѣ покушенія, клонящагося къ нарушенію спокойствія, мѣстная полиція, принимая мѣры, могущія помѣшать такому покушенію осуществиться, въ чемъ всякій по силѣ и возможности обязанъ ей содѣйствовать, немедленно увѣдомляетъ о томъ губернское правленіе и губернатора (ст. 171). Въ случаѣ бунта или народнаго возмущенія, губернаторъ принимаетъ надъ всѣми служащими въ губерніи чинами и лицами главную команду и беретъ надлежащія военныя мѣры до тѣхъ поръ, пока возмущеніе не прекратится или пока отъ высшаго правительства не послѣдуетъ особаго распоряженія (ст. 183, 184). Такія мѣры принимаются губернаторомъ въ чрезвычайныхъ случаяхъ, при открытомъ сопротивленіи власти. Сопротивленіе считается открытымъ: 1) когда оно обнаружилось насильственными дѣйствіями противъ полицейскихъ чиновниковъ или служителей; 2) когда въ присутствіи полицейскаго чиновника совершаются насильственныя дѣйствія противъ лицъ и имуществъ и оказывается явное сопротивленіе распоряженіямъ правительства; 3) когда исполненіе распоряженій полицейскаго чиновника, предпринятыхъ для прекращенія безпорядка, остановлено отказомъ въ повиновеніи и угрозами, и 4) когда при происходящемъ безпорядкѣ и

волненіи народное сборище не повинуется троекратно произнесенному полицейскимъ чиновникомъ приглашенію разойтись. Въ особыхъ случаяхъ, при безотлагательной необходимости, право потребовать содѣйствія мѣстнаго войска или мѣстной жандармской команды предоставлено не только губернатору, но и уѣздному исправнику въ уѣздѣ и полиціймейстеру въ городѣ; эти особенные случаи въ законѣ опредѣлены слѣдующимъ образомъ: 1) когда неповинующіеся уже покусились на насиліе, грабежъ, убійство, зажигательство, или есть поводъ опасаться такого покушенія и 2) когда волненіе, безпорядки и возмущеніе распространяются, не смотря на распоряженія полиціи. Полицейскій органъ, истребовавшій помощь военную, обязанъ сообщить призванному имъ начальнику войска обстоятельства дѣла и цѣль призыва, и съ той минуты всѣ дальнѣйшія распоряженія принадлежатъ исключительно военному начальству и возлагаются на его отвѣтственность. Прежде употребленія силы, оружія, полицейскій органъ долженъ сдѣлать предвареніе. Предвареніе заключается въ томъ, что послѣ военнаго сигнала полицейскій органъ явственно и громко долженъ произнести слѣдующія слова: «именемъ Государя Императора и на основаніи закона приглашаю всѣхъ немедленно разойтись (или, смотря по обстоятельствамъ — и положить оружіе, выдать преступниковъ и т. п.); при непослушаніи, войска будутъ дѣйствовать оружіемъ». Если не послѣдуетъ немедленнаго повиновенія, то предвареніе произносится тѣмъ же порядкомъ въ другой и третій разъ. Начальникъ военной команды распоряжается до полученія заявленія отъ мѣстной гражданской власти, что уже можно обойтись безъ дальнѣйшей помощи войска. Тогда самостоятельныя распоряженія военнаго начальника прекращаются и отвѣтственность за охраненіе порядка снова переходитъ исключительно на мѣстныя гражданскія власти. При возстановленіи порядка, производится изслѣдованіе и виновные предаются суду (Высочайше утв. мнѣніе ком. министр. 4 Сентября 1861 г., поп. правилами 18 іюля 1872 г.—С. У. 1872, № 731). Губернаторъ въ донесеніяхъ своихъ о происшествіи правительству обязанъ показать первоначальный источникъ возмущенія, поводъ къ оному и всѣ обстоятельства, а равно и принятыя имъ къ пресѣченію возмущенія мѣры, дабы высшее правительство могло предпринять надлежащія распоряженія (ст. 185).

II. *Предупрежденіе измѣны.*

§ 69.

Государству и слѣдственно непосредственно правительству нерѣдко бываетъ необходимо держать свои распоряженія въ тайнѣ, особенно въ военное время — относительно степени укрѣпленія своихъ защитъ, финансовыхъ дѣлъ, переговоровъ съ другими государствами и т. п. Передача такихъ тайнъ врагу или вообще правительству другаго государства, какъ кѣмъ либо изъ подданыхъ, такъ особенно служащими людьми, составляетъ государственное преступленіе — измѣну. Главнѣйшее предупредительное средство измѣны въ нынѣшнее время заключается въ надлежащемъ устроеніи государственной службы и въ умѣніи выбирать должностныхъ лицъ, которымъ ввѣряются правительственныя тайны. Въ прежнія времена правительства прибѣгали къ многоразличнымъ средствамъ предупрежденія этого преступленія. Но опытъ доказалъ несостоятельность этихъ мѣръ относительно достиженія цѣли и чрезвычайное стѣсненіе частныхъ лицъ, съ этими средствами соединявшееся. Такъ:

1) Прекращеніе съ гражданами воюющаго государства всякаго рода письменныхъ сношеній и личныхъ сообщеній собственныхъ гражданъ посредствомъ установленія строгихъ паспортовъ, воспрещенія пересылки товаровъ и т. п. въ настоящее время, при нынѣшнихъ путяхъ сообщеній, при развившемся понятіи нейтральныхъ государствъ не можетъ принести никакой пользы, кромѣ формальностей, стѣсняющихъ собственныхъ гражданъ. Въ извѣстной степени изъ этихъ прежнихъ мѣръ удерживается во время войны требованіе паспортовъ отъ иностранцевъ (см. выше, § 60) и усиленіе за ними полицейскаго надзора.

2) Полномочіе, даваемое высшимъ правительствомъ почтовымъ органамъ вскрывать всякаго рода письма и о сомнительныхъ тотчасъ сообщать правительству — представляетъ мѣру, которою привительство по праву и могло бы воспользоваться, но довольно затрудительною по практическому примѣненію. (См. ниже, § 333). То же самое можно сказать и относительно приказанія начальникамъ телеграфныхъ бюро сообщать правительству сомнительныя, возбуждающія подозрѣніе телеграммы: государственныя тайны телеграммами не передаются (См. § 335)

3) Точныя предписанія относительно управленія государственными архивами могутъ въ этомъ отношеніи принести извѣстную пользу, но

основаніемъ такихъ предписаній не должна служить исключительно боязнь, чтобы государственныя тайны не были распространены; въ основаніи такихъ распоряженій должно лежать желаніе, чтобы государственные архивы сдѣлались достояніемъ науки; иначе тайны, въ архивахъ хранимыя, мало по малу сдѣлаются тайнами и для самого правительства. По отношенію къ архивамъ требуются потому только извѣстныя предосторожности, имѣющія цѣлью допускать къ работамъ въ архивы тѣхъ, отъ которыхъ можно ожидать для науки и государства пользы.

Русское правительство въ древнія времена, да и въ XVIII ст. еще, боясь измѣны, стремилось предпринимать различныя предупредительныя мѣры, большею частію безполезныя. Уложеніе царя Алексѣя Михайловича грозило смертью за сношенія съ непріятелемъ, грозило наказаніми женѣ и дѣтямъ, родителямъ и родственникамъ измѣнника, вѣдавшимъ объ измѣнѣ и не учинившимъ доноса (гл. 2, пункты 3 — 10). Въ случаѣ, если на кого поступалъ доносъ, что ѣздилъ за границу для измѣны, безъ проѣзжей грамоты, повелѣвалось производить строгое изслѣдованіе — «сыскивати всякими сыскы на-крѣпко»; еслибы по сыску оказалось, что онъ ѣздилъ для измѣны, то казнить смертію; если же по сыску узнали, что ѣздилъ не для измѣны, а для торговаго промысла, то бить кнутомъ, —зачѣмъ ѣздилъ безъ проѣзжей грамоты (гл. 6, п. 3, 4). Порубежнымъ помѣщикамъ указывалось строго смотрѣть за своими людьми и еслибы они на кого изъ своихъ людей представили извѣтъ, то воевода такого долженъ посадить въ тюрьму и произвести розыскъ (гл. 6; п. 6). Такихъ же началъ держался императоръ Петръ Великій; въ понятіе слова и дѣла входила и измѣна. По воинскому уставу, за намѣреніе измѣнить указано казнить, какъ и за самую измѣну (арт. 127, Морской уставъ, кн. 5, § 83). Впослѣдствіи всѣ мѣры предупредительныя, предпринимавшіяся по отношенію къ заговору и возмущенію, были въ тоже время и мѣрами предупрежденія измѣны. Въ уставъ предупрежденія и пресѣченія преступленій помѣщено общее положеніе; «всѣ и каждый обязаны клятвою въ сохраненіи ненарушимо подданической вѣрности» (181). На губернатора возложены обязанности принятія всякаго рода мѣръ, могущихъ предупредить измѣну (ст. 1 и 182).

III. Предупрежденіе расхищенія государственной собственности.

§ 70.

Собственность государственная, подобно собственности частнаго лица, можетъ подвергнуться расхищеніямъ со стороны злоумышленниковъ — разбойниковъ, воровъ и мошенниковъ. Расхищенія этого рода и предупреждаются тѣми мѣрами, кои имѣются въ странѣ противъ расхитителей частной собственности. Но независимо отъ расхищеній этого рода, собственности государства могутъ грозить расхитители особаго рода — должностныя лица, коимъ ввѣряется храненіе государственныхъ суммъ или управленіе государственными имуществами. Предупредить опасность такого расхищенія правительство имѣетъ полную возможность, установивъ: 1) надлежащую систему счетоводства; 2) надлежащія начала государственнаго контроля и 3) надлежащія полицейскія мѣры захвата похищеннаго.

Установленіе надлежащей системы счетоводства вызывается прежде всего требованіями надлежащей финансовой дѣятельности. Возможность и необходимость установленія для всѣхъ присутственныхъ мѣстъ одинаковыхъ началъ веденія счетовъ разсматривается въ наукѣ финансовъ, а положительные относительно этого вопроса законы — въ финансовомъ правѣ.

Рядомъ съ счетоводствомъ, требуется установленіе контроля, заключающагося: 1) въ надлежащемъ учрежденіи наблюдающихъ другъ за другомъ, при точной, закономъ опредѣленной подчиненности, должностныхъ лицъ, принимающихъ и выдающихъ суммы; 2) въ надлежащемъ разсмотрѣніи особыми контрольными установленіями представляемыхъ въ опредѣленные сроки отчетовъ и 3) въ устроеніи надлежащаго инвентаря государственныхъ имуществъ и формъ и началъ матеріяльной отчетности. Постоянныя попытки достигнуть надлежащимъ образомъ этихъ цѣлей въ Россіи, попытки, начавшіяся въ XVII ст., мѣры для государственной ревизіи и счетовъ Петра I и Александра I, равно нынѣшнія реформы государственнаго контроля, начавшіяся съ 1864 года, — входятъ въ область финансоваго права.

Что касается полицейскихъ мѣръ, обезпечивающихъ захватъ похищеннаго во-время, то эти мѣры дѣлаются возможными при хорошемъ устроеніи контроля. Замѣченное во-время похищеніе, при энергіи мѣст-

ныхъ полицейскихъ органовъ, нерѣдко можетъ разрушить планы похитителя.

ГЛАВА III.

Предупрежденіе опасностей, могущихъ явиться для отдѣльнаго гражданина.

§ 71.

При разсмотрѣніи мѣръ, которыя могутъ быть приняты для предупрежденія опасностей, грозящихъ тому или другому благу гражданина — его жизни, здоровью, чести, свободѣ и имуществу, необходимо выдѣлить полицейскія мѣры, кои могутъ быть приняты по отношенію къ классу воровъ и мошенниковъ. Этотъ классъ, дѣлая своимъ промысломъ и жизненною цѣлью нарушенія правъ другихъ, вызываетъ особую и постоянную полицейскую дѣятельность. Мѣры, предпринимаемыя для наблюденія за этимъ классомъ, возбужденія преслѣдованіи и пр. — составляютъ общія предупредительныя мѣры, имѣющія въ виду общее устраненіе опасностей, грозящихъ тому или другому благу гражданина.

I. Мѣры полицейскія по отношенію къ классу воровъ и мошенниковъ.

§ 72.

Аве-Лальманъ (Avé-Lallemant), одинъ изъ изслѣдователей класса мошенниковъ, дѣйствующаго въ Германіи, (Das deutsche Gaunerthum, IV части, Лейпц., 1858 (*) высказывая, что мошенничество, какъ промыселъ, есть явленіе историческое въ странѣ, подтверждаетъ мнѣніе Риля (Naturgeschichte des Volkes), что классъ мошенниковъ есть особый элементъ въ гражданскомъ обществѣ, и мѣры, которыя должны быть

*) Въ этомъ сочиненіи излагается: 1) исторія образованія этого класса въ Германіи: 2) литература этого предмета; 3) физіологическій анализъ нынѣшняго состоянія этого класса; 4) разсмотрѣніе полицейскихъ мѣръ и критика оныхъ, выводящая то главное положеніе, что полицейская практика въ Германіи, представляющая съ XIX ст. сильное подражаніе французской полиціи, крайне неудовлетворительна; 5) обширное филологическое разсмотрѣніе языка нѣмецкихъ мошенниковъ.

предпринимаемы по отношенію къ этому классу, не могутъ быть поняты и изучены помимо изученія самого общества. Главнѣйшій источникъ этого класса — дурное воспитаніе дѣтей бѣднаго класса. Оттого при нынѣшнихъ условіяхъ общества, при средствахъ его дѣятельности и развитія, мѣры полицейскія по отношенію къ классу мошенниковъ еще весьма слабы. Въ этомъ убѣждаетъ и статистика этого класса въ главнѣйшихъ центрахъ Европы. Въ Лондонѣ, который по общественнымъ условіямъ стоитъ выгоднѣе другихъ европейскихъ центровъ, ибо имѣетъ болѣе 600 установленій общественнаго призрѣнія бѣдныхъ, стоющихъ обществу ежегодно около 2,000,000 ф. ст., считается нѣсколько тысячъ скитающихся нищихъ. Въ полицейской статистикѣ Лондона имѣются (за 1851 г.) такія цифры по отношенію къ мошенникамъ, занимающимся постояннымъ промысломъ мошенничества: воровъ, врывающихся въ дома, 270; уличныхъ 38; карманныхъ 773; ворующихъ безразлично всякіе предметы 3675; конокрадовъ 11; собакокрадовъ 141; поддѣлывателей монетъ 30; распространителей ихъ 317; занимающихся подлогами 323; укрывателей ихъ 343; занимающихся разбоями 1235; нарушителей порядка для облегченія воровства 2768; и пр. Ежегодная кража въ Лондонѣ считается болѣе 2,000,000 ф. ст. Изъ всѣхъ мошенниковъ, 11% приходится на недостигшихъ 17лѣтъ; 25% на лицъ, имѣющихъ болѣе 17 и менѣе 20 лѣтъ. Подобныя же цифры представляются относительно класса мошенниковъ въ Германіи и во Франціи *). Во всѣхъ этихъ государствахъ въ классѣ мошенниковъ представляется отребье всѣхъ сословій и состояній страны. Занимавшіеся физіологіею класса мошенниковъ замѣчаютъ слѣдующія черты, общія во всѣхъ государствахъ: 1) стремленіе къ чрезвычайной расточительности жизни, 2) безнравственность половыхъ связей, съ отрицаніемъ брака и необращеніе вниманія на родственныя связи; 3) особыя отношенія къ любовницамъ — торговля ими и вмѣстѣ нерѣдкіе случаи ревности и кровной мести; 4) особая, самостоятельная система воспитанія, какъ собственныхъ, такъ и похищае-

*) См. *Colquhoun*, о полиціи Лондона, перев. на Нѣм. языкъ Volkmann, 1800 *Vanderkiste*, The dens of London, 1854. Для Германіи, кромѣ Avé-Lallemant, *Zimmermann*. Die Diebe in Berlin, 2 т, 1847; *Thiele* Die jüdischen Gauner in Deutschland, 2 т. 1848; *Tarnowski*, Die gefährlichen Klassen Wiens. 1851. Для Франціи: *Vidocq*, Les voleurs. physiologie de leurs mœurs et de leur language, 2 т. II. 1837. *Moreau-Christophe*, La monde des coquins 2 т. изд. 1864.

мыхъ дѣтей; съ семилѣтняго возраста мальчиковъ вводятъ въ промыселъ, а дѣвочекъ въ развратъ; при этомъ особая система образованія — выучиваніе собственному языку, на которомъ объясняется классъ мошенниковъ, и особой азбукѣ, когда нужно прикинуться глухонѣмымъ; изученіе исскуствъ и ремеслъ; болѣе общее, распространенное во всемъ классѣ — знаніе слесарнаго дѣла и изученіе обычаевъ полицейскихъ органовъ, а равно слѣдственныхъ и судебныхъ порядковъ. 5) Сила этого класса заключается не столько въ искусствѣ, сколько въ ассоціаціи и взаимной помощи. Во всѣхъ государствахъ, какъ древнихъ, такъ и новыхъ, промышленники этого рода образуютъ союзы и, если не всегда удается имъ образовывать сильныя корпораціи, то вездѣ они близко связаны другъ съ другомъ особыми своими нравами и особымъ, не легко доступнымъ для другихъ, языкомъ.

Понятно, что для принимания со стороны полиціи надлежащихъ мѣръ противъ такихъ промышленниковъ требуется тщательное изученіе этого класса. Только при этомъ условіи возможна борьба съ этимъ классомъ полиціи. Эта борьба заключается въ принятіи мѣръ, предупреждающихъ мошенничество, въ принятіи мѣръ, дѣлающихъ отправленіе этого ремесла труднымъ и опаснымъ, и въ принятіи мѣръ для захвата мошенниковъ и возбужденія судебнаго противъ нихъ преслѣдованія.

Мѣры, имѣющія въ виду предупрежденіе мошенничества, независимо отъ надлежащей дѣятельности полиціи по вопросу призрѣнія бѣдныхъ и доставленія малолѣтнимъ бѣднымъ образованія, заключаются въ принятіи, какъ органами полиціи, такъ и самимъ обществомъ необходимыхъ предосторожностей. Такія мѣры предосторожности заключаются: 1) въ содержаніи надежной и въ достаточномъ количествѣ стражи въ центрахъ населенія. О томъ, какъ устроить такую стражу, поручить ли это обыкновеннымъ полицейскимъ органамъ или имѣть на счетъ обывателей особую стражу, имѣются различныя мнѣнія (см. выше, объ устроеніи полицейскихъ органовъ въ новыхъ государствахъ); 2) надлежащее освѣщеніе, какъ улицъ, такъ дворовъ и лѣстницъ; 3) сопровожденіе по дорогамъ почты, а иногда и путешественниковъ — конвоемъ.

Мѣры, имѣющія въ виду сдѣлать отправленіе этого ремесла труднымъ и опаснымъ, заключаются въ слѣдующемъ: 1) Хорошая система полицейскаго наблюденія за пріѣзжающими въ городъ служитъ въ этомъ отношеніи большимъ обезпеченіемъ того, чтобы промыселъ этотъ встрѣчалъ затрудненія. Напротивъ, опытъ показываетъ, что сложная система па-

спортовъ служитъ для мошенниковъ важнымъ обезпеченіемъ удобства ихъ промысла. 2) Изученіе органами полиціи гостинницъ, трактировъ и т. п. заведеній, кои служатъ воровскими притонами. Посѣщеніе такихъ притоновъ опытными полицейскими органами должно быть частое: оно можетъ помѣшать составленію плановъ и пр. 3) Открытіе цѣлаго класса, стоящаго на второмъ планѣ, — укрывателей воровъ и воровства. Эти мѣры, какъ важнѣйшія, даются въ руки полиціи мало по малу — соотвѣтствуютъ степени изученія ею началъ, которыми живетъ и руководствуется классъ мошенниковъ.

Мѣры, направленныя для поимки мошенниковъ, могутъ съ пользою найти осуществленіе только при двухъ слѣдующихъ условіяхъ: 1) если полиціи хорошо извѣстны большинство такихъ промышленниковъ, если полиція имѣетъ полные списки дѣйствующихъ, какъ въ этомъ городѣ, такъ и въ другихъ главнѣйшихъ центрахъ государства, мошенниковъ — промышленниковъ; если при этомъ имѣетъ ихъ портреты и исторію прежнихъ ихъ проступковъ, не вполнѣ доказанныхъ и потому оставленныхъ безъ судебнаго преслѣдованія. 2) Если имѣются надлежащимъ образомъ устроенныя тюрьмы, — по началу одиночнаго заключенія, — безъ чего попытки полиціи въ большей части случаевъ будутъ оставаться напрасными.

Осуществленіе всѣхъ этихъ мѣръ, въ особенности же мѣръ двухъ послѣднихъ категорій, правительство возлагаетъ на своихъ органовъ исполнительной полиціи. Различіе въ устроеніи этихъ органовъ и силы ихъ въ различныхъ государствахъ объясняетъ различіе результатовъ, имѣющихся по отношенію къ этому вопросу въ Англіи, Франціи и Германіи.

§ 73.

Въ Россіи давно началась борьба съ лицами, дѣлавшими своимъ промысломъ нарушеніе правъ другихъ: древнее русское общество выдѣлило такихъ изъ среды подъ именемъ вѣдомыхъ лихихъ людей. Оберегать отъ таковыхъ общины правительство издавна брало на себя, поручало это своимъ намѣстникамъ, которые впрочемъ неусердно дѣйствовали по розыску и поимкѣ лихихъ людей, и общины въ XIV уже столѣтіи приносили на это жалобы князьямъ. Московское правительство, возлагая это дѣло на воеводъ, привлекло къ общей съ ними противъ этой опасности работѣ и самихъ жителей. Воевода долженъ былъ беречь городъ отъ ли-

хихъ людей, онъ избиралъ городничаго, которому поручалось имѣть надзоръ за безопасностью города, особенно по ночамъ; долженъ былъ замыкать на ночь городскія ворота, ставить въ опредѣленныхъ мѣстахъ караульныхъ и посылать во время ночи по городу объѣзды. При Иванѣ IV преслѣдованіе лихихъ людей возлагалось на избиравшихся общинами губныхъ старостъ и цѣловальниковъ, составлявшихъ губной дворъ или избу и дѣйствовавшихъ впослѣдствіи подъ руководствомъ разбойнаго приказа. Въ XVII ст. таковые старосты дѣйствуютъ уже не вездѣ, но повсюду главное наблюденіе по отношенію къ этому вопросу возложено на воеводъ. Въ смутное время кромѣ обыкновенныхъ лихихъ людей, промышлявшихъ разбоемъ, къ этому обратились и нѣкоторые ратные люди, особенно казаки. Правительство снабжало какъ губныхъ старостъ, такъ и воеводъ, особыми инструкціями, какъ дѣйствовать въ борьбѣ съ этою крайнею опасностью въ XVI и XVII столѣтіяхъ. (См. мое разсужденіе о намѣстникахъ, воеводахъ и губернат., стр. 100 и слѣд.). Правительство XVII ст. обратило вниманіе и на пристанодержательство, какъ одну изъ причинъ, обезпечивающихъ разбои и воровство. Какъ воеводамъ, такъ и губнымъ старостамъ указывалось зорко смотрѣть, чтобы нигдѣ *разбойничьихъ становъ и пріѣздовъ не было* (Уложеніе, XXI, 5, новоуказныя статьи 22 января 1669 г. ст. 4). На каждаго изъ гражданъ вмѣстѣ съ тѣмъ возлагалась обязанность, слыша крикъ и вопль разбиваемыхъ людей, спѣшить къ нимъ на помощь и итти въ погоню за разбойниками; пристанодержательство казнилось, какъ и самый разбой (гл. XXI, 59, 60, 63, 83; 1-ое П. С. № 441). Воеводамъ поручалось отряжать служилыхъ людей для сыска воровъ и разбойниковъ, что впослѣдствіи, при императорѣ Петрѣ I, возлагалось на полковыхъ командировъ по требованію губернскаго начальства (П. С. № 1579 и 2573). При Петрѣ I. нерѣдко посылались въ отдѣльныя мѣста особые сыщики, коимъ особенно указывалось развѣдывать пристанодержателей и укрывателей воровскихъ вещей (см., напр., наказъ сыщику полковнику Козину, посланному 1710 г. въ Клинъ и Можайскъ П. С. № 2,310; ср. инструкцію 1719 года, № 3,477 и 1728 года, №5,290). При устроеніи Петромъ I должности генералъ полиціймейстера въ Петербургѣ, на него возложена главная по отношенію къ этому дѣлу обязанность. Начала данной ему инструкціи повторены и въ инструкціи московскому оберъ-полиціймейстеру и московской полиціймейстерской канцеляріи (9 іюля и 10 декабря 1722 г.). Указывалось по концамъ улицъ сдѣлать подъемныя рогатки, которыя по ночамъ опускать,

и при нихъ имѣть отъ жителей той улицы поочередно караулъ съ ружьями, дубинами и трещетками; пропускать только имѣющихъ фонари и то не болѣе трехъ за разъ; въ случаѣ появленія воровскихъ людей въ большомъ числѣ, трещетками созывать на помощь солдатскіе караулы и самихъ жителей (№ 4,047 и 4,130).

Впослѣдствіи нашли необходимымъ и по большимъ дорогамъ посылать разъѣзды, а по большой московской дорогѣ, отъ Петербурга до Соснинской пристани, повелѣно было вырубить по обѣимъ сторонамъ дороги лѣсъ, дабы предупредить пристанище ворамъ и разбойникамъ (№ 6,212, 6,772, 7,458). Но всѣ эти мѣры оказывались крайне недостаточными: надлежащихъ полицейскихъ органовъ еще не было. При императрицѣ Елисаветѣ Петровнѣ стремились изыскать новыя мѣры, по крайней мѣрѣ для обезпеченія Петербурга. Повелѣно было въ Петербургѣ кабаки и другіе вольные домы запирать въ 7 часовъ вечера; всѣмъ ходить съ фонарями; по городу въ теченіи всей ночи посылать объѣзды и главныя улицы освѣщать фонарями (именной указъ 17 октября 1740 г., № 8,260). Тогда же указано было къ замерзшимъ въ рѣкахъ судамъ ставить караулъ, дабы они не могли быть пристанищемъ ворамъ и мошенникамъ (№ 8,846). Губернаторамъ и воеводамъ безпрестанно подтверждались прежніе указы объ искорененіи воровъ и разбойниковъ и объ оказаніи всякаго содѣйствія сыщикамъ. Такія отдѣльныя мѣры помогали мало. Въ 1756 г. учреждены были на нѣсколько губерній главные сыщики, при коихъ назначались помощники и военныя команды; главные сыщики были назначены: одинъ для губерній Нижегородской, Казанской, Оренбурской и Астраханской, другой — для губерній Московской, Новгородской и Смоленской; третій — для Бѣлогородской и Воронежской; четвертый — для Архангельской. Этимъ сыщикамъ губернаторы и начальники отдѣльныхъ воинскихъ командъ должны были оказывать всякое содѣйствіе, а для самихъ сыщиковъ составлена была особая инструкція, существо которой заключается въ слѣдующемъ: 1) принять мѣры къ поимкѣ развившихся разбойническихъ станицъ и для того требовать содѣйствія не только воинскихъ командъ, но и всѣхъ мѣстныхъ жителей; 1) розыскивать всѣхъ пристанодержателей («кто имъ пристань чинитъ») и къ какому бы званію и положенію такіе ни относились, — производить о нихъ строжайшее формальное изслѣдованіе; 3) за поимку разбойниковъ назначать въ награду по 5 рублей за человѣка; 4) производя розыскъ, *допытываться* «у кого пристаютъ, кому воровскіе пожитки продаютъ

или отдаютъ, съ кѣмъ знаются, и не вѣдаютъ ли какихъ другихъ воровскихъ станицъ»; 5) отнятыя у воровъ и разбойниковъ вещи возвращать по принадлежности; 6) о всѣхъ распоряженіяхъ вести точный журналъ или поденную обстоятельную записку (П. С. № 10,650 ср. № 11,337.*). Скоро опытъ показалъ, что учрежденіе такихъ сыщиковъ не служило надежнымъ средствомъ къ достиженію цѣли: императрица Екатерина II, въ самомъ началѣ своего царствованія (7 августа 1762 г.), повелѣла Сенату: «вмѣсто бывшихъ сыщиковъ, сдѣлать въ губерніяхъ и провинціяхъ благопристойнѣйшее учрежденіе, какъ бы воровъ и разбойниковъ искоренять» (№ 11,634). Обязанности этого рода были въ слѣдствіи того возложены на губернаторовъ (№ 11,672), а Сенату поручено вести общее наблюденіе за исполненіемъ губернаторами предначертаній правительства (№ 12,681). По учрежденію о губерніяхъ, эти обязанности сыска воровъ, укрывателей и пристанодержателей возложены, подъ главнымъ вѣдѣніемъ губернаторовъ, на городскую и земскую полицію. (Учреж. о губерн. ст. 244 и 267). Въ уставѣ благочинія эти обязанности полиціи изложены только общимъ образомъ въ пунктахъ 225 — 227 и 267 — 269 (№ 15,379). По случаю усиливавшихся послѣ того грабежей и мошенничествъ, давались нерѣдко полицейскимъ органамъ инструкціи, изъ которыхъ, при составленіи Свода Законовъ, и выбраны общія начала, помѣщенныя въ губернскихъ учрежденіяхъ и въ XIV томѣ, въ уставѣ предупр. и пресѣч. преступленій. Органамъ исполнительной полиціи поставляется инструкціею ихъ имѣть особенное примѣчаніе за людьми подозрительными и задерживать, для представленія судебному слѣдователю или мировому судьѣ по принадлежности тѣхъ, кои будутъ на торгахъ и рынкахъ продавать, мѣнять или отдавать на сохраненіе и закладывать украденныя вещи. Вмѣстѣ съ тѣмъ, всякій, кто узнаетъ о разбоѣ, воровствѣ, грабежѣ и пристанодержательствѣ или о скопищѣ воровъ и разбойниковъ, обязанъ увѣдомить полицію (Уст. пред. и пресѣч., ст. 502 и 501). Полиція, получивъ извѣстіе о скопищѣ воровъ или разбойниковъ, обязана немедленно принять всѣ мѣры къ поимкѣ, при чемъ

*) Этимъ сыщикамъ вмѣстѣ съ тѣмъ поручено было и отправлять судъ, на основаніи Уложенія и послѣдующихъ законовъ, надъ пойманными ими ворами и разбойниками, укрывателями и пристанодержателями. Такое соединеніе въ одномъ лицѣ функцій сыщика и уголовнаго судьи сдѣлало эту должность весьма скоро несостоятельною.

всякій обязывается оказать ей содѣйствіе. Мѣры эти заключаются въ учрежденіи пикетовъ и разъѣздовъ, въ преслѣдованіи и поимкѣ разбойническихъ и воровскихъ шаекъ, при помощи требуемыхъ воинскихъ командъ, въ открытіи пристанодержателей, укрывателей и сообщниковъ и въ возбужденіи судебнаго противъ нихъ преслѣдованія (ст. 505). Доносятся о всѣхъ своихъ распоряженіяхъ губернатору, мѣстная полиція ни подъ какимъ видомъ не останавливается въ преслѣдованіи на границѣ другаго уѣзда или губерніи (ст. 507—509). Если при поимкѣ случится вступить въ бой, то полиція старается, сколь возможно, забирать живыхъ и чрезъ нихъ получить за тѣмъ справки о пристанодержателяхъ (ст. 511). Относительно того, какъ поступать съ отобранными у воровъ и разбойниковъ вещами и имуществами, въ дѣйствующемъ законѣ (ст. 512) сохранены правила, изложенныя въ вышеуказанной инструкціи сыщикамъ 1756 года.

II. Предупрежденіе опасностей, грозящихъ отдѣльному благу гражданина.

I. Мѣры, принимаемыя для предупрежденія опасностей, грозящихъ жизни и здоровью лица.

§ 74.

Не останавливаясь здѣсь на разсмотрѣніи опасностей, могущихъ грозить человѣческой жизни отъ отравленія, умерщвленія зачатаго или рождающагося, такъ какъ объ этомъ будетъ рѣчь въ вопросѣ медицинской полиціи, посмотримъ здѣсь на:

1) *Средства, которыя могутъ быть приняты для защиты какого либо лица отъ преслѣдованій толпы.*

По весьма различнымъ причинамъ отдѣльное лицо можетъ сдѣлаться предметомъ преслѣдованія толпы: иногда независимо отъ его воли, иногда въ слѣдствіе совершеннаго имъ проступка или преступленія. Нерѣдко толпа, особенно чернь, можетъ впасть въ ярость по отношенію къ отдѣльному лицу, когда при борьбѣ политическихъ партій разжигаются страсти; выразившій то или другое мнѣніе подвергается отмщенію со стороны массы, поджигаемой адептами противоположныхъ ученій или политическихъ мнѣній; иногда, въ минуту общественнаго несчастія, мо-

жетъ родиться въ толпѣ неправильное подозрѣніе по отношенію къ какому либо лицу, которое и можетъ сдѣлаться жертвою взволнованной массы. Иногда масса стремится броситься на преступника, совершившаго въ ея глазахъ какое либо важное преступленіе, и таковой дѣлается предметомъ кроваваго правосудія толпы. Въ томъ и другомъ случаѣ, органы исполнительной полиціи, обязанные присутствовать при стеченіи народа, должны явиться такому лицу на помощь, дѣйствуя въ этомъ случаѣ успокоительно для массы предложеніемъ заарестовать такое лицо, взволновавшее массу, хотя бы и были убѣждены, что такое лицо совершенно невинно; въ подобномъ случаѣ лишеніе свободы будетъ служить защитою отъ смерти или увѣчья; еслибы такимъ способомъ не удалось защитить подвергшагося преслѣдованію со стороны массы, полицейскій органъ долженъ употребить силу, и даже вооруженную, если иначе нельзя спасти жизни или здоровья гражданина отъ непрошеннаго самоуправства и дикой расправы его согражданъ.

Всѣ положительныя законодательства снабжаютъ своихъ полицейскихъ органовъ относительно этого дѣла совершенно одинаковою инструкціею.

По русскому праву,— если до свѣдѣнія мѣстной полиціи будетъ доведено о сдѣланныхъ кому либо словесно или письменно угрозахъ или же иныхъ обстоятельствахъ, могущихъ возбудить опасенія, то полиція должна принять заблаговременно нужныя мѣры предосторожности для предупрежденія грозящаго кому либо насилія и всякаго вообще вреда, а равно — для открытія и поимки виновныхъ (Общее губерн. учрежд., томъ II, ст. 2670). Вмѣстѣ съ тѣмъ, на органовъ исполнительной полиціи возложена обязанность наблюдать, чтобы при стеченіи народа никакихъ безпорядковъ не происходило и всѣми мѣрами обезпечивать личную безопасность. (Уст. предупр., ст. 1).

§ 75.

2) *Предупрежденіе поединка.*

Обычай или, лучше сказать, предразсудокъ возстановлять нарушенную честь посредствомъ поединка можетъ влечь за собою лишеніе жизни или увѣчье, а потому весьма желательно было бы найти предупредительныя противъ поединка мѣры. Признавая, что такое воззрѣніе относительно способа смытія обиды, воззрѣніе, принадлежащее образованному классу, какъ наслѣдство рыцарскаго періода, весьма близко къ жалкому

предразсудку, — необходимо подвергнуть анализу, имѣются ли въ обществѣ другія средства для возстановленія чести. Обращаясь къ разсмотрѣнію такихъ средствъ, встрѣчаемся исключительно съ положеніями гражданскаго или уголовнаго закона, изъ коихъ первый даетъ обиженному возможность получить денежное удовлетвореніе, а послѣдній подвергаетъ обидчика тому или другому наказанію, означенному въ уголовномъ кодексѣ, если только судъ, послѣ точныхъ доказательствъ, что нанесенная обида есть дѣйствительно обида, которую разумѣлъ законъ, согласится съ убѣжденіемъ обиженнаго, что онъ получилъ обиду; при чемъ самыя формы суда таковы, что раскрытіе, разъясненіе обиды можетъ представиться для потерпѣвшаго обиду еще болѣе обиднымъ. Это сознаютъ и нѣкоторыя изъ законодательствъ, которыя дозволяютъ дуэль, очевидно признавая, что такое самоуправство, какъ дуэль, хотя и есть самовольное вторженіе въ область суда, но вызываемое несостоятельностью самыхъ началъ суда по отношенію къ этому вопросу. Другія законодательства смотрятъ на это иначе; признаютъ поединокъ, какъ самовольное вторженіе въ область юрисдикціи, за преступленіе, и грозятъ за него взысканіемъ уголовнаго закона *). Но нѣкоторыя изъ правительствъ не вполнѣ сознаютъ вѣрность своей теоріи: воспрещая дуэль, какъ преступленіе, увольняютъ своихъ должностныхъ лицъ отъ должности, если они отказываются отъ дуэли. Только надлежащее законодательство, обезпечивающее свободу прессы, и надлежащій уголовный законъ о личныхъ оскорбленіяхъ, равно какъ и лучшія формы судопроизводства могутъ мало по малу создать убѣжденія общества о томъ, что поединокъ — менѣе удобное средство для возстановленія нарушенной чести, чѣмъ имѣющіяся въ странѣ учрежденія — прессы и суда **). Въ развитіи этихъ началъ и заключаются самыя точныя средства предупрежденія поединка. Тѣ же средства, которыя помимо этихъ испытываются въ европейскихъ государствахъ, какъ предупредительныя по отношенію къ поединку, большею частію не достигаютъ цѣли. Таковыя предупреди-

*) См. *Berner*, Deutsches Strafrecht. *Mittermaier* ст. о дуэлѣ, пом. въ Criminalarchiv, 1834. *Feuerbach.* Peinliches Recht изд. Миттермайера 13-е изданіе. *Cauchy*, Du duel 2 т. 1846. *Vischers*, De la repression du duel. 1836. *Fougeroux*, Histoire des duèls 2 т. 1836. *Gneist*, Der Zweikampf 1848.

**) См. *М. В. Духовскаго* Понятіе клеветы, какъ преступленія противъ частныхъ лицъ, пом. во Временникѣ Демид. юрид. лицея, кн. IV, 1873.

тельныя средства въ тѣхъ государствахъ, которыя воспрещаютъ поединокъ, какъ преступленіе, являются отличными отъ средствъ, предпринимаемыхъ въ государствахъ, не признающихъ поединка за преступленіе.

Въ государствѣ, признающемъ дуэль за преступленіе, могутъ быть принимаемы слѣдующія предупредительныя мѣры, хотя большею частью, ненадежныя. При полученіи увѣдомленія о имѣющемъ быть поединкѣ, полиція можетъ помѣшать его осуществленію, или посредствомъ занятія мѣста, назначеннаго для поединка, или посредствомъ заарестованія предпринимающихъ оный. Сюда же относится воспрещеніе изготовленія оружій и пр. Совершенно противорѣчитъ въ такомъ государствѣ существу дѣла установленіе судовъ чести, которые съ извѣстною пользою могутъ дѣйствовать, какъ предупредительное средство въ тѣхъ государствахъ, гдѣ поединокъ не считается за преступленіе. Такіе суды чести по отношенію къ поединку имѣютъ для рѣшенія два вопроса: во первыхъ, такова ли обида, что смыть ее возможно только поединкомъ; если обида будетъ судомъ чести признана не таковою, то поединокъ долженъ быть воспрещенъ подъ страхомъ наказанія; во вторыхъ, гдѣ и въ какихъ формахъ и съ соблюденіемъ какихъ предосторожностей долженъ состояться поединокъ. При разрѣшеніи втораго вопроса, практика создала для законодательства положенія, которыми безусловно могутъ быть воспрещаемы варварскія формы поединка, напр. американская и др.

Изъ всѣхъ государствъ достигла болѣе точнаго разрѣшенія этого вопроса Англія, въ которой въ послѣднее время, съ 40-хъ годовъ, даже въ арміи и во флотѣ обычай вызова на дуэль дѣлается рѣдкостью. Не только энергическое преслѣдованіе со стороны полицейскихъ органовъ, но и общественное мнѣніе обезпечиваютъ возможность признанія поединка за остатокъ варварства. Громадную пользу въ этомъ отношеніи принесла ассоціація антидуэлистовъ, *Antiduelling Association*, вліянію которой приписываютъ точность дѣятельности полиціи и самыхъ судовъ *).

Во Франціи, хотя дуэли не воспрещены отдѣльнымъ закономъ, но убіеніе или нанесеніе ранъ на дуэли преслѣдуется съ 1837 г. на основаніи законовъ, поставленыхъ въ Code penal, за убійство и увѣчье. Предла-

*) Еще въ прошломъ столѣтіи дуэли были весьма распространены въ Англіи, но въ сороковыхъ годахъ нынѣшняго столѣтія, когда эта ассоціація имѣла уже 416 членовъ изъ всѣхъ слоевъ общества, дуели совершенно прекратились, являются теперь какъ рѣдкость. *H. Schramm*, Ein Pereat den Duellen, Leipzig, 1869 г. стр. 41.

гавшійся въ 1849 г. спеціальный законъ о дуэляхъ не былъ принятъ. (Множество эдиктовъ было издано во Франціи въ XVII и XVIII ст., мало повліявшихъ на уменьшеніе тамъ дуэлей). Особенно строго по отношенію къ дуэлямъ законодательство Италіи. Германскія законодательства, воспрещая дуэль, какъ преступленіе, ставятъ, какъ предупредительное средство дуэлей въ классѣ военныхъ, суды чести. Образцомъ послужили Прусскіе суды чести, устроившіеся на основаніи закона 20 іюля 1843г. (Allerhöchste Verordnung über die Ehrengerichte). Это положеніе распространилось въ государствахъ, вошедшихъ въ сѣверогерманскій союзъ и затѣмъ въ германскую имперію. (1 н. 1867 г. положеніе о судахъ чести принято въ Саксоніи, 15-го февр. 1870 г. въ Баваріи, 7 февр. 1858 г. въ Виртембергѣ см. *Solms*, Verordnungen über Ehrengerichte für Heer u. Marine des deutschen Reichs. Берл. 1872) Германскимъ судамъ чести, кромѣ отправленія суда по такимъ поступкамъ лицъ военныхъ, кои и не воспрещены прямо закономъ, но составляютъ поступокъ безчестный, поручено непосредственное разбирательство по столкновеніямъ и обидамъ, имѣющее цѣлію предупредить поединокъ. Въ случаѣ возникшей ссоры между офицерами, принявшіе въ ней участіе обязаны немедленно довести объ этомъ до свѣдѣнія стоящаго при судѣ чести совѣта (Ehrenrath). Въ Саксоніи точно также долженъ дѣйствовать офицеръ и въ случаѣ ссоры его съ невоеннымъ. Совѣтъ производитъ разслѣдованіе и въ правѣ потребовать письменное разъясненіе отъ сторонъ. Обязанность совѣта заключается въ направленіи дѣла къ примиренію поссорившихся. Если этого совѣтъ не достигнетъ, то по распоряженію командира открывается засѣданіе суда чести. Судъ чести рѣшаетъ: 1) составляетъ ли дѣло дѣйствительную обиду, направленную къ опозоренію чести, 2) есть ли возможность примириться и окончить дѣло въ судѣ, и 3) если признаетъ тѣхъ или другихъ виновными, то дѣлаетъ постановленіе объ исключеніи ихъ изъ службы. Въ случаѣ, если обида такова, что не можетъ быть разрѣшена судомъ, и очевидно произойдетъ поединокъ, то совѣтъ суда чести можетъ отправиться на мѣсто поединка для того, чтобы при помощи секундантовъ примирить противниковъ, а если въ этомъ не успѣетъ, то принимаетъ на себя (als Kampfgericht) распоряженія относительно надлежащаго хода поединка и его послѣдствій. — Если послѣдствіемъ поединка не будетъ смерти или тяжкихъ увѣчій, то участвовавшіе наказываются заключеніемъ на одинъ или два мѣсяца въ крѣпость. Въ случаѣ убіенія одного изъ дуэлистовъ или послѣдовавшей отъ полученной раны кончины, убив-

шій на поединкѣ подвергается заключенію въ крѣпости отъ одного года до четырехъ лѣтъ. — Основанія прусскихъ судовъ чести приняты и въ Австріи. Австрійское право, воспрещающее дуэль, какъ преступленіе (§ 158), устроило въ 1867 г. особые суды чести, которымъ поручено, отправляя судъ по такимъ поступкамъ военныхъ, кои хотя и не воспрещены уголовнымъ закономъ, составляютъ поступокъ безчестный (§ 1), должны разбирать оскорбленія, наносимыя офицерами другъ другу и офицерамъ посторонними лицами (§ 2); при сужденіи уголовными судами дѣлъ о поединкахъ, они обязаны, до постановленія приговора, посылать дѣло на предварительное заключеніе того суда чести, которому подвѣдомственны подсудимые по дѣламъ о личныхъ оскорбленіяхъ (§ 38. См. *Hadäry* und *Seidel*, Commentar zur Vorschrift für die Militär- Ehren - Gerichte, Triest, 1868).

Въ Россіи, законодательство которой признаетъ поединокъ за уголовное преступленіе (Улож. о наказ. изд. 1866 г. ст. 497), явились отчасти со времени Петра I, а главнымъ образомъ съ Екатерины II, и предупредительныя мѣры по отношенію къ поединкамъ. До Петра законодательство ограничивалось точнымъ опредѣленіемъ размѣровъ безчестья оскорбленному. Ни въ обществѣ, ни въ администраціи немогло быть никакихъ хлопотъ по вопросамъ поединка. Петръ I, при которомъ съ новыми воинскими обычаями вторгся въ Россію, прежде всего въ классѣ военныхъ, и обычай поединка, думалъ поставить ту предупредительную мѣру, что потребовалъ, чтобы оскорбленный, въ случаѣ нанесенной ему обиды искалъ у суда надлежащей управы; вмѣстѣ съ тѣмъ въ воинскомъ уставѣ опредѣлилъ совершенно новыя взысканія за обиду и клевету. При оскорбленіи дѣйствіемъ онъ надѣялся путемъ расправы снять обиду, постановляя: «ежели кто кого ударитъ по щекѣ, онаго предъ всею ротою профосъ имѣетъ такожь ударить и къ тому еще по разсмотрѣнію наказанъ быть имѣетъ» (арт. 145). Получившій обиду долженъ принести командиру жалобу, а если этимъ пренебрежетъ, то самъ долженъ быть наказанъ (147). Сочинитель пасквиля подвергался сильнымъ взысканіямъ, а если авторъ оставался неизвѣстенъ, то пасквиль указывалось сожигать рукою палача подъ висѣлицею, а сочинителя объявлять за безчестнаго. Еслибы одинъ выбранилъ другаго поносными словами съ намѣреніемъ повредить его честному имени, то обязанъ предъ обиженнымъ и предъ судомъ объявить, что солгалъ и подвергнуться тюремному заключенію на полгода, а если не объявитъ, что солгалъ, то подвергается стро-

жайшему взысканію (№ 3,006; тоже повторено и въ морскомъ уставѣ, № 3, 485). Императрица Екатерина II сначала общимъ образомъ въ уставѣ благочинія высказала воспрещеніе поединковъ (ст. 230 и 272), а въ 1787 г. 21 апрѣля, даетъ манифестъ о поединкахъ, послужившій основаніемъ нынѣ дѣйствующаго права. Въ этомъ манифестѣ мотивируется, что новыя судебныя установленія, для отдѣльныхъ сословій созданныя, составляютъ между прочимъ для дворянъ важное средство разбора происходящихъ между ними ссоръ и наносимыхъ обидъ, что такому разбору не могутъ удовлетворять поединки, «кои не суть отъ предковъ полученные, но перенятые или нанесенные чуждые». Опредѣляя въ подробности существо обиды и различные роды оной — словами, письмомъ, дѣйствіемъ, — манифестъ о поединкахъ не только указываетъ возможность преслѣдовать обидчика въ тяжкой обидѣ искомъ уголовнымъ, а въ обыкновенной обидѣ — искомъ гражданскимъ, но и установляетъ нѣчто, подобное суду чести. Именно, въ случаѣ ссоры или обиды, присутствующій обязанъ постараться прекратить ссору примиреніемъ, а если не успѣетъ, то предложить ссорящимся выбрать каждому надежнаго, а эти надежные должны избрать посредника; избранные въ теченіи трехъ дней должны примирить поссорившихся и дѣйствовать именемъ закона и правительства. Надежнымъ и посреднику предписывалось имѣть въ виду слѣдующее: 1) доставить обѣимъ сторонамъ законную, честную, безопасную и безтяжебную жизнь. 2) Злобы, распри и ссоры прекратить. 3) Доставить каждому ему принадлежащее. 4) Свидѣтели когда отъ посредниковъ или надежныхъ спрошены будутъ о свидѣтельствѣ, долженствуютъ свидѣтельствовать и сказать сходно истинѣ: что въ дѣлѣ застали или видѣли или слышали. 5) Окончить примиреніе въ одинъ день, буде можно, и далѣе трехъ дней не продолжать. 6) Не допускать ссорившихся ни подъ какимъ видомъ до драки или поединка; еслиже усмотрятъ невозможность примиренія, то обязаны объявить непосредственному начальству или мѣстной полиціи, которые имѣютъ брать поссорившихся подъ стражу и отсылать къ суду (№ 16 535). Эти начала при составленіи свода включены въ уставъ предупрежденія и пресѣченія преступленій. Въ настоящее время, въ видѣ предупредительныхъ мѣръ, воспрещается подъ страхомъ наказанія: попрекать того, кто не выйдетъ на поединокъ или прекратитъ примиреніемъ, сообщать вызовъ на поединокъ и вообще способствовать ему; затѣмъ, присутствующіе при сборѣ обязаны принять мѣры къ примиренію и предложить выбрать посредниковъ,

дѣятельность которыхъ и теперь опредѣляется началами манифеста о поединкахъ: губернаторамъ и мѣстной полиціи, извѣщеннымъ о ссорѣ, указывается вызвать ссорящихся къ себѣ, воспретить имъ самовольное мщеніе, и въ случаѣ подозрѣнія о непослушаніи приставить для присмотра за поссорившимися надежныхъ людей (ст. 353—367). Въ частности для оберъ-офицеровъ, изданнымъ 1 іюля 1869 г. Дисциплинарнымъ уставомъ введено предупрежденіе поединковъ тѣмъ положеніемъ, что разборъ случающихся между офицерами ссоръ предоставленъ *суду общества офицеровъ*. Этотъ судъ, учреждающійся при полкахъ, баттареяхъ и др. отдѣльныхъ частяхъ войскъ, для сужденія о неодобрительномъ поведеніи или поступкахъ, хотя неподлежащихъ дѣйствію уголовныхъ законовъ, но несовмѣстныхъ съ понятіями о воинской чести, —представляетъ сходство съ Прусскими и Австрійскими судами чести. (См. Св. В. П. Ч. VI, Кн. XXIII, ст. 132 — 159). Для преслѣдованія обидчиковъ и клеветниковъ, русское право допускаетъ какъ уголовный искъ, такъ и гражданскій — о безчестьи.

§ 76.

3) Предупрежденіе дракъ и ссоръ, особенно при сборищахъ народа. Органамъ исполнительной полиціи вездѣ поручается принимать мѣры для прекращенія ссоръ и дракъ, такъ какъ послѣдствіемъ ихъ легко могутъ явиться увѣчья и даже смертоубійство. Подобно всѣмъ европейскимъ законодательствамъ, русское право вводитъ такую обязанность въ инструкцію своимъ полицейскимъ органамъ (368). Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ случаѣ происшедшей ссоры или драки, законъ воспрещаетъ призывать товарищей или созывать народъ для принятія участія въ дракѣ (371). Присутствовавшіе при учинившейся дракѣ обязываются ссорившихся развести и примирить, а если сами въ этомъ не успѣютъ, то немедленно сходить или послать за полиціею и содѣйствовать взятію виновныхъ подъ стражу (372 и 373).

Подобныя ссоры и драки могутъ явиться и на публичныхъ балахъ и маскарадахъ, почему таковые могутъ быть открываемы не иначе, какъ съ вѣдома полиціи и въ присутствіи полицейскихъ органовъ.

4) Предупрежденіе опасностей, при общественныхъ представленіяхъ, для жизни или здоровья участвующихъ въ оныхъ артистовъ, вызываетъ распоряженія полиціи о принятіи предпринимателями оныхъ необходи-

мыхъ предосторожностей; напр., при хожденіяхъ по канату, спускѣ шаровъ и пр.

Сюда же 5) относятъ требованія со стороны полиціи землевладѣльцамъ не огораживать своихъ участковъ такими заборами и оградами, перелѣзть чрезъ которые могло бы быть опаснымъ для жизни или здоровья. Нерѣдко, съ цѣлью помѣшать перелѣзанію злонамѣренныхъ людей, собственники изобрѣтаютъ особаго рода ухищренія, жертвою которыхъ могутъ сдѣлаться и лица, не имѣющія никакихъ злонамѣренныхъ цѣлей, напр. спасающіеся отъ преслѣдованій звѣря и пр.

6) Предупрежденіе оскопленія, являющагося главнымъ образомъ вслѣдствіи фанатическаго предразсудка и грубыхъ религіозныхъ воззрѣній, достигается удачнѣе всего распространеніемъ образованія и допущеніемъ свободнаго разсмотрѣнія въ литературѣ убѣжденій такихъ грубыхъ сектантовъ. Рядомъ съ такою главною мѣрою, не безъ пользы могутъ быть принимаемы и слѣдующія: недопущеніе скопцовъ къ занятіямъ государственныхъ, какъ правительственныхъ, такъ и выборныхъ должностей, объявленіе судебнаго преслѣдованія скопцовъ, въ домѣ коихъ прислуга или призрѣваемые будутъ подвергнуты оскопленію. Опытъ показываетъ, что явившіяся воспрещенія скопцамъ принимать участіе въ театральныхъ представленіяхъ уничтожили существовавшій въ прежнія времена промыселъ оскопленія пѣвцовъ, для сохраненія ихъ голоса. Русское законодательство, начавшее съ XIX столѣтія энергическое преслѣдованіе скопцовъ, изобрѣло, въ видѣ предупрежденія оскопленія, слѣдующія мѣры:

1) Въ паспортахъ, выдаваемыхъ скопцамъ, указано означать — въ числѣ примѣтъ — оскопленіе, при чемъ на скопцѣ лежитъ обязанность, при полученіи паспорта, объявить о своемъ оскопленіи, подъ угрозою быть преданнымъ за неисполненіе этого суду;

2) Каждый скопецъ — хозяинъ, принимая къ себѣ въ домъ прислугу или родственника, или посторонняго на житье, обязанъ удостовѣриться, не скопецъ ли таковой, хотя бы на паспортѣ этого и не было означено, и заявить: еслибы впослѣдствіи оказалось, что послѣдній оскопленъ, хотя бы въ паспортѣ этого не было означено, то таковой хозяинъ долженъ быть преданъ суду, какъ оскопитель.

2) *Мѣры, принимаемыя для предупрежденія опасностей, могущихъ грозить свободѣ лица.*

§ 77.

Свободѣ лица могутъ грозить опасности отъ другихъ людей, къ которымъ онъ поставленъ въ извѣстныя отношенія подчиненности; такъ дѣтямъ могутъ грозить такого рода опасности со стороны родителей, нанимаемымъ въ качествѣ прислуги — со стороны нанимателей. Мѣры для устраненія такихъ опасностей входятъ въ вопросы полиціи нравственности и будутъ изложены въ главѣ о дѣятельности государства для содѣйствія нравственному образованію массы. Но независимо отъ подобныхъ случаевъ, свободѣ лица могутъ грозить опасности и отъ совершенно постороннихъ людей. 1) Такая опасность можетъ родиться отъ стремящихся захватить человѣка для привлеченія его въ военную службу, сухопутную или морскую. Этому можно подвергнуться со стороны гражданъ другаго государства, или со стороны собственныхъ согражданъ. Предупрежденіемъ такой опасности, могущей грозить отъ другаго государства, служитъ воспрещеніе переходить границы безъ заявленія о томъ пограничнымъ властямъ, предупрежденіе полицейскими органами, которые легче могутъ разузнать о такихъ планахъ вербовщиковъ, о необходимости принятія частными лицами надлежащихъ предосторожностей и оказаніе частнымъ лицамъ, въ случаѣ такого насилія, вооруженной помощи. Предупрежденіе же самовольной вербовки въ войска собственнаго государства заключается какъ въ точныхъ правилахъ законоположенія, опредѣляющаго такую повинность, такъ и въ возможности неправильно или насиліемъ привлеченнаго освободить и возбудить преслѣдованіе виновныхъ.

По русскому законодательству, на основаніи дѣйствовавшаго рекрутскаго устава, всѣ лица податнаго состоянія, представленные своимъ обществомъ къ сдачѣ въ рекруты, вопреки существующимъ о томъ правиламъ и постановленіямъ, имѣли право заявить о томъ рекрутскому присутствію и хотя отдаются въ рекруты, но дѣлается въ слѣдствіи такой заявки распоряженіе произвести изслѣдованіе, и неправильно привлеченный къ рекрутству освобождается отъ этой повинности и возвращается въ свое общество (Св. Закон. Т. IV, Уст. рекр. ст. 261). По новому уставу о воинской повинности дозволяется на неправильныя дѣйствія и распоряженія уѣздныхъ и городскихъ воинскихъ присутствій приносить

жалобы губернскому воинскому присутствію, и на послѣднее въ извѣстныхъ случаяхъ въ 1 департаментъ Прав. Сената (Уст. 1 янв. 1874 г., ст. 197—211.).

2) Подобная же опасность свободѣ лица можетъ грозить отъ стремящихся привлечь его обманомъ къ выселенію изъ государства. Предупрежденіе подобной опасности дѣлается возможнымъ, если въ государствѣ существуетъ правило, точно наблюдаемое, что отдѣльныя лица или компаніи, устроивающія переселеніе, не могутъ дѣйствовать безъ заявленія о томъ правительству, на обязанности котораго лежитъ — удостовѣряться въ томъ, приняты ли надлежащія мѣры для обезпеченія переселяемыхъ: только въ такомъ случаѣ правительство можетъ изъявить согласіе на устроенія переселенія, о чемъ и объявляетъ для общаго свѣдѣнія.

3) Неменьшая опасность для свободы лица можетъ грозить отъ заключенія его въ домъ умалишенныхъ. Это можетъ грозить совершенно здоровому человѣку, какъ со стороны его родственниковъ, такъ и постороннихъ, находящихъ въ томъ какой либо интересъ. Полнѣйшее предупрежденіе такой опасности можно найти въ обязательствѣ, возлагаемомъ на содержателя каждаго дома умалишенныхъ, что не будетъ принимать для заключенія безъ предварительнаго медико-полицейскаго освидѣтельствованія, совершенно согласнаго съ тѣми формами, которыя предписаны въ положительномъ законѣ. Для наблюденія же затѣмъ, исполняются ли въ точности такія обязательства, необходимо устроить какъ періодическія, такъ и внезапныя посѣщенія такихъ домовъ органами медицинской полиціи. О правилахъ относительно этого вопроса въ Россіи будетъ сказано ниже, при разсмотрѣніи медицинской полиціи.

4) Опасность свободѣ лицъ женскаго пола можетъ грозить отъ захвата и заключенія ихъ въ публичные домы. Независимо отъ дѣятельности органовъ общественнаго призрѣнія бѣдныхъ по оказанію помощи недостаточнымъ и устроенію для нихъ школъ, главнѣйшими предупредительными мѣрами являются: воспрещеніе торговли публичными женщинами и обезпеченіе возможности оставить этотъ промыселъ, если пожелаютъ. Эти мѣры, по близкой связи ихъ съ вопросами нравственнаго образованія, излагаются во второй части, въ главѣ о мѣрахъ, обезпечивающихъ условія нравственнаго развитія, § 191.

3) Мѣры, принимаемыя для предупрежденія опасностей, могущихъ грозить имуществу лица.

§ 78.

Не останавливаясь здѣсь на разсмотрѣніи важности точныхъ положеній законодательства о межеваніи, составленіи плановъ, правилъ нотаріальнаго устава, законодательства о договорахъ, юридическихъ формахъ и началахъ гражданскаго процесса, — какъ средствъ, косвенно дѣйствующихъ на предупрежденіе отнятія или незаконнаго ограниченія права собственности и владѣнія, разсмотримъ:

1) Предупрежденіе уничтоженія полевыхъ произведеній, фруктовъ и овощей. Такія уничтоженія, ограничивающіяся въ отдѣльныхъ случаяхъ обыкновенно немногимъ, въ общемъ итогѣ могутъ представить значительныя невыгоды для поземельныхъ собственниковъ и владѣльцевъ. Такія уничтоженія являются или прямо отъ похитителей, или отъ потравъ животными, вслѣдствіе небрежности ихъ хозяевъ. Предупреждать опасности отъ похитителей представляется чрезвычайно труднымъ при подворномъ, а не общинномъ разселеніи земледѣльцевъ. При жизни деревнями или хуторами, въ извѣстной степени имѣется возможность предупрежденія, какъ этой, такъ и другихъ опасностей, напр. пожара и пр., содержаніемъ въ общинѣ караула. Правительству въ этомъ отношеніи принадлежитъ право требовать, чтобы въ каждой общинѣ былъ содержимъ караулъ и осуществлять это требованіе въ дѣйствительности допущеніемъ въ судѣ права иска потерпѣвшаго отъ похитителя къ бывшему на очереди караульному. Многія изъ нашихъ земскихъ управъ высказали такое желаніе относительно устроенія карауловъ и многія изъ волостныхъ правленій сдѣлали относительно этого вопроса надлежащія распоряженія, возложивъ впрочемъ на таковыхъ караульныхъ наблюденіе относительно отъ огня и разбоевъ, не вводя въ инструкцію наблюденій за похитителями фруктовъ и овощей. При подворномъ же разселеніи земледѣльцевъ въ западной Европѣ устроеніе такихъ карауловъ дѣлается невозможнымъ, и въ новѣйшее время является, какъ напр. во Франціи, желаніе содержать повсюду полевыхъ стражей — gardes champêtres *).

*) Для наблюденія за надлежащею дѣятельностью такихъ *gardes champêtres*, по

Что же касается предупрежденія потравъ отъ скота, происходящихъ главнымъ образомъ вслѣдствіи небрежности ихъ хозяевъ, то единственнымъ средствомъ является наблюденіе за устроеніемъ пастуховъ и возможность возбужденія судебнымъ порядкомъ ихъ отвѣтственности.

2) Предупрежденіе самовольныхъ порубокъ въ чужомъ лѣсу опирается главнымъ образомъ на содержаніе лѣсной стражи и системы правительственныхъ и общественныхъ сборовъ при продажѣ дровъ и вообще лѣсу, соединяемой съ мѣрами полицейскаго надзора. Обѣ эти мѣры органически связаны съ вопросомъ правильнаго веденія лѣснаго хозяйства, почему анализъ ихъ предложимъ при разсмотрѣніи мѣръ, могущихъ содѣйствовать развитію лѣсоводства.

3) Предупрежденіе расхищенія собственности во время отсутствія хозяина возбуждаетъ дѣятельность администраціи и распоряженія закона на случай смерти лица, оставившаго имущество. Всѣ законодательства возлагаютъ въ этомъ случаѣ на полицейскихъ и судебныхъ органовъ обязанности по охраненію имущества отъ расхитителей и вызова наслѣдниковъ.

Въ Россіи, въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ не введены еще мировые судьи, обязанности сохраненія имущества въ подобныхъ случаяхъ, посредствомъ составленія описи оставшемуся имѣнію и опечатанія его, возлагаются на органовъ мѣстной полиціи, кои обязаны пригласить двухъ или трехъ свидѣтелей изъ того сословія, къ которому принадлежалъ умершій (Св. Зак. Томъ X. ст. 1,222 и слѣдующ.). Въ тѣхъ же мѣстахъ, гдѣ введены мировые судьи, мировой судья поручаетъ одному изъ стоящихъ при съѣздѣ судебныхъ приставовъ принять предписываемыя вышеуказанною статьею X тома мѣры для охраненія правъ наслѣдниковъ, т. е. опись имущества, опечатаніе, сбереженіе онаго и вызовъ наслѣдниковъ. Жалобы на распоряженія мировыхъ судей, по охраненію имущества, приносятся мировому съѣзду (Уст. гражд. судопроизвод. ст. 1,403 ислѣд. *).

декрету 5-го марта 1852 г., мѣстные commissaires de police, въ округъ которыхъ входятъ эти communes rurales, обязаны по крайней мѣрѣ разъ въ мѣсяцъ собирать у себя gardes champêtres, предлагать имъ опредѣленные инструкціею вопросы для составленія общаго доклада префекту объ условіяхъ безопасности въ селахъ. — Къ тому же стремятся въ настоящее время и въ Германіи.

(*) См. И. Закревскаго, Объ охраненіи наслѣдствъ и о практикѣ Петерб. мировыхъ судей въ дѣлахъ охранительныхъ, — въ ж. гр. и торг. права, Окт. 1872. Его же, Объ охраненіи наслѣдствъ на западѣ, въ ж. Гражд. и Угол. права, 1873, VI

Раздѣлъ II.

Предупрежденіе и удаленіе опасностей, независящихъ прямо отъ человѣческой воли.

§ 79.

Кромѣ опасностей, грозящихъ отъ злой воли человѣка, могутъ быть опасности, прямо отъ человѣческой воли независящія, проистекающія или отъ силъ природы, или отъ такихъ обстоятельствъ, которыхъ человѣкъ своими отдѣльными средствами не только не въ состояніи разрушить, но въ большинствѣ случаевъ не можетъ и предвидѣть. Прилагая общій коренной законъ науки полиціи, можемъ сказать, что во всѣхъ этихъ случаяхъ на помощь отдѣльному лицу должна явиться полицейская дѣятельность государства, въ извѣстныхъ случаяхъ — дѣятельность общества, въ извѣстныхъ — дѣятельность правительства. Такія опасности, независящія прямо отъ воли человѣка, представляются:

1) Въ ненадлежащемъ количествѣ народонаселенія; 2) въ болѣзняхъ и несчастныхъ случаяхъ, грозящихъ жизни или здоровью; 3) въ дороговизнѣ и недостаткѣ жизненныхъ продуктовъ; 4) въ бѣдности и 5) въ различныхъ опасностяхъ, грозящихъ истребленіемъ имуществу.

Каждый изъ этихъ видовъ опасностей разсматривается въ особой главѣ этого раздѣла.

ГЛАВА I.

Предупрежденіе и удаленіе опасностей, могущихъ явиться отъ ненадлежащаго (слишкомъ большаго или слишкомъ малаго) количества народонаселенія.

§ 80.

Анализъ мѣръ, кои могутъ быть предприняты для предупрежденія и удаленія опасностей, являющихся отъ ненадлежащаго количества народонаселенія, вызываетъ разсмотрѣніе слѣдующихъ, тѣсно связанныхъ вопросовъ:

1) Отношеніе количества народа къ условіямъ благосостоянія и безопасности; 2) способы узнанія количества народонаселенія и отношенія его къ благосостоянію и 3) полицейскія мѣры, принимаемыя для обезпеченія надлежащаго количества народонаселенія.

I. Количество народонаселенія имѣетъ несомнѣнно громадное вліяніе, на условія благосостоянія и безопасности. Наблюдая жизненныя условія различныхъ государствъ, легко представить себѣ троякое положеніе страны: или страна можетъ имѣть весьма рѣдкое населеніе, будетъ имѣть слишкомъ мало обитателей сравнительно съ тѣми средствами, которыя можетъ доставить территорія; или народонаселеніе страны можетъ явиться совершенно достаточнымъ по отношенію къ величинѣ и средствамъ территоріи, или наконецъ народонаселеніе страны можетъ сдѣлаться чрезмѣрнымъ въ томъ смыслѣ, что средствъ, представляемыхъ территоріею, не будетъ для всѣхъ достаточно. Въ каждомъ изъ этихъ случаевъ условія для благосостоянія и безопасности гражданъ будутъ весьма различны. Въ странѣ, населеніе которой недостаточно, сознаніе потребностей представляется ограниченнымъ; раздѣленіе труда осуществляется въ жизни едва замѣтно, каждый самъ удовлетворяетъ своимъ неприхотливымъ потребностямъ, каждый — собственникъ, не нуждающійся въ другомъ; пользованіе силами природы — неумѣлое и слабое; пути сообщеній первобытны, мало общественныхъ центровъ, мало рынковъ; при незначительности потребителей, промышленность — въ состояніи младенческомъ; капиталы прикованы къ поземельной собственности; фабричная дѣятельность не развита; количество ремесленниковъ невелико по числу и не сильно по искусству; торговля также въ состояніи мало развитомъ; очевиднымъ послѣдствіемъ представляется слабость духовнаго благосостоянія, отсутствіе дѣйствительной государственной жизни; неточное пониманіе законовъ соціальныхъ приводитъ къ неточностямъ государственныхъ построеній, законодательства и администраціи.

Совсѣмъ иныя условія въ странѣ, количество народонаселенія которой соотвѣтствуетъ величинѣ территоріи и доставляемымъ ею средствамъ. Здѣсь получаетъ иное значеніе, инуюцѣну поземельная собственность, просыпаются многія потребности, сильно осуществляется въ жизни раздѣленіе труда и спеціальность занятій; добыча естественныхъ произведеній мѣняется на трудъ и свѣдѣнія; развиваются промыслы, ремесла, фабрики, заводы; первобытные пути сообщеній уступаютъ мѣсто

искусственнымъ, безпрестанно усовершенствуемымъ дорогамъ, торговля получаетъ значеніе важнаго промысла, становящагося на ряду съ другими примѣненіями труда и капитала; общественное сочлененіе измѣняется, лучшее пониманіе соціальныхъ законовъ приводитъ къ пониманію равенства и свободы, науки и искусства дѣлаются насущными потребностями общества, экономическая сила отдѣльныхъ лицъ создаетъ экономическую и политическую силу цѣлаго; государство дѣлается организмомъ, стройно развивающимъ законодательство, администрацію и судъ и обезпечивающимъ одинаковыя условія для достиженія всесторонняго развитія отдѣльныхъ лицъ и цѣлаго общества.

Напротивъ, въ странѣ, населеніе которой дѣлается чрезмѣрнымъ сравнительно съ величиною территоріи и доставляемыми ею средствами, условія безопасности и благосостоянія измѣняются къ худшему. Если многіе остаются безъ средствъ для существованія, не находятъ для себя труда, обществу приходится напрягать силы, чтобы кормить таковыхъ. Не находя всегда нужныхъ для того средствъ, а иногда не зная, что необходимо дѣйствовать именно въ этомъ смыслѣ, общество и государство мало по малу могутъ очутиться (если не предпримутъ во время надлежащихъ полицейскихъ мѣръ) въ условіяхъ крайне невыгодныхъ. Отъ развитія пролетаріевъ въ странѣ быстро развиваются и сопутствующія имъ невыгоды общественныя. Развивающаяся бѣдность влечетъ развитіе безнравственности; усиливается количество преступленій, является помѣха трудовой дѣятельности, бережливости и накопленію капиталовъ, слабѣетъ промышленность, легко разрушается политическое спокойствіе отдѣльныхъ мѣстностей, вызывается усиленіе надзирающихъ властей, увеличеніе органовъ исполнительной полиціи, стѣсненіе личной свободы отдѣльныхъ гражданъ и умаленіе общей государственной свободы.

Справедливо замѣчаетъ Л. Штейнъ (II, 108), что сознаніе о томъ, что количество народонаселенія очень важно для государства, также старо, какъ государство, но анализъ этого сознанія въ наукѣ политической надлежащимъ образомъ поставленъ недавно. Значеніе его для государственной политики впервые разъяснилъ *Монтескье* (Esprit des lois, XXIII. Des lois, dans le rapport qu'elles ont avec le nombre des habitans), а въ науку полиціи этотъ вопросъ внесенъ *Юсти*.

Для науки полиціи важнѣйшимъ вопросомъ въ этомъ отношеніи является законъ народонаселенія, законъ о томъ, какъ народонаселеніе увеличивается сообразно съ увеличеніемъ средствъ продовольствія. По-

литическая экономія, подвергающая изученію этотъ экономическій законъ, къ сожалѣнію не можетъ еще дать для науки полиціи точнаго руководительнаго начала. Экономисты успѣли развернуть многіе моменты, касающіеся этого закона, но не пришли еще къ такимъ даннымъ, на которыхъ можно было бы строить рѣшительныя положенія.

До распространенія идей Мальтуса *), большинство мыслителей XVIII стол. желали какъ можно большаго народонаселенія для государства. Такія убѣжденія были поколеблены положеніемъ Мальтуса, что народонаселеніе увеличивается въ прогрессіи геометрической, а средства продовольствія — только въ прогрессіи ариѳметической. Извѣстны нападенія, съ различныхъ сторонъ дѣлавшіяся на знаменитаго объяснителя закона народонаселенія: его упрекали во всемъ, не могли только доказать вполнѣ невѣрности его положенія **). Главнѣйшіе выводы изъ закона народонаселенія стремился особенно поштатать ученый Амсрики — *Кэри* ***). Разсматривая человѣка, какъ предметъ соціальной науки, и подвергая анализу главнѣйшій въ этомъ отношеніи признакъ человѣка, — усовершимость, обусловливаемую возможностью достиженія высшей индивидуальности и высшаго общенія съ людьми, Кэри разъясняетъ законъ народонаселенія слѣдующимъ образомъ. Если сила общенія должна увеличиваться, то народонаселеніе должно дѣлаться плотнѣе. Это—необходимое жизненное условіе, а потому и замѣчается вездѣ въ исторіи человѣчества—въ исторіи народонаселенія Франціи, Великобританіи, Сѣверо-Американскихъ штатовъ. Такъ какъ количество земли не увеличивается, то, по мнѣнію Кэри, необходимо, чтобы форма и качество ея измѣнялись, чтобы тѣ части земли, кои растительности не имѣли, получили ее, и чтобы

*) *R. Malthus*, An inquiry into the principle of population, or a view of its past and present effects on human happiness. Первое изданіе было въ 1798 г., но распространились его идеи къ концу перваго десятилѣтія нынѣшняго столѣтія. Моль (Die Geschichte u. Literatur der Staatswissenschaften, III, 1858 г. въ ст. Bevölkerungslehre) указываетъ, что въ тоже время обрабатывалъ этотъ вопросъ *Newenham*, и вовсе еще не зная теоріи Мальтуса, пришелъ къ одинаковому съ Мальтусомъ воззрѣнію въ соч. Statistical and historical inquiry into the progress and magnitude of the population of Ireland. L. 1805.

**) Противниковъ Мальтусова ученія см. у Моля, Bevölkerungslehre, Geschichte und Literatur III, стр. 490 и слѣд.

***) *Carey*, Principles of polit. economy, I—III, 1840. Кери, подвергая критикѣ своихъ предшественниковъ, особенно Мальтуса, представляетъ очень малое значеніе, такъ какъ всѣ положенія строитъ на недоразумѣніяхъ, ибо приписываетъ Мальтусу такія ученія, которыхъ тотъ не представлялъ.

эта новая растительность, переходя въ вскормленіе животныхъ, давала новую пищу человѣку. Объясняя естественную связь между царствомъ растительнымъ и животнымъ, Кэри приходитъ къ важнѣйшему для его теоріи положенію, что растенія и животныя возвращаютъ землѣ ея матеріалы и только при этомъ условіи дѣлается возможнымъ дальнѣйшее развитіе почвы. Чтобы создалось такое, необходимое по его мнѣнію условіе—разселеніе людей или общеніе ихъ должно быть правильно.

Не находя у экономистовъ точнаго разъясненія закона о народонаселеніи, нѣкоторые писатели о задачахъ науки полиціи полагаютъ, что государственная политика должна оставаться совершенно равнодушною къ дѣлу народонаселенія, ничего не предпринимать, ни для увеличенія, ни для уменьшенія количества народа. Другаго мнѣнія держится *Р. фонъ Моль* (Geschichte und Literatur der Bevölkerungslehre пом. въ его Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, 3 т. 1858 г., стр. 411 — 517). Онъ доказываетъ совершенную необходимость для государства имѣть точную статистику народонаселенія, т. е. количества народа и жизненныхъ средствъ, возможныхъ на занимаемой имъ территоріи, и данныя статистики принимать для мотивовъ полицейской дѣятельности. Эту же мысль стремится провести и *Герстнеръ*, въ своемъ сочиненіи Grundlehre der Staatsverwaltung, II Т., I Отд. 1864. Ученіе Герстнера приходитъ къ тѣмъ выводамъ, что администрація вообще хода этого дѣла измѣнить не можетъ и потому общихъ мѣръ не должна предпринимать, но отдѣльныя мѣры, въ особыхъ случаяхъ, смотря по надобности принимаемыя, приносятъ дѣйствительную пользу. Этотъ вопросъ стремится подвергнуть тщательному и полному анализу *Л. Штейнъ*, въ 2-й части своего сочиненія Verwaltungslehre. Штейнъ думаетъ, что правительство, не вторгаясь прямо въ этотъ вопросъ, обязано обезпечить тѣ общія, личныя и экономическія условія, при которыхъ можетъ получиться надлежащая мѣра народонаселенія. Предлагая вопросъ, имѣетъ ли государственное управленіе опредѣленныя административныя задачи политики народонаселенія, Штейнъ отвѣчаетъ: 1) не подлежитъ сомнѣнію, что народонаселеніе движется по своимъ внутреннимъ органическимъ законамъ, вторгаться въ которые не должно; 2) задача администраціи является только по отношенію къ формамъ, въ которыхъ обнаруживается движеніе народонаселенія, а эти формы суть: бракъ, рожденіе дѣтей, пріѣздъ въ страну и выѣздъ изъ оной. Справедливо замѣчаетъ Штейнъ, что до XIX ст. и съ этого столѣтія политика совершенно измѣ-

няется. До XIX ст. государственные политики стремились, по отношенію къ этимъ формамъ, дѣйствовать прямо, помогая этимъ явленіямъ или препятствуя имъ; съ XIX же столѣтія они стремятся ихъ только упорядочить. Штейнъ думаетъ, что необходимость различенія этихъ двухъ видовъ государственной дѣятельности по отношенію къ народонаселенію упустили изъ виду и Моль и Герстнеръ.

§ 81.

II. Признавая совершенно необходимымъ для опредѣленной полицейской дѣятельности по отношенію къ этому вопросу имѣть точныя данныя о количествѣ и движеніи народонаселенія и объ отношеніи этого количества къ средствамъ продовольствія, спрашиваемъ, — какіе способы можетъ имѣть для этого государство? Одна часть этого вопроса, именно — узнаніе количества и движенія народонаселенія, является въ извѣстной степени доступною для самого правительства. При всей слабости статистическихъ государственныхъ учрежденій, уже достигается въ настоящее время возможность посредствомъ народныхъ переписей опредѣлить количество и движеніе народонаселенія. Попытки такихъ перечисленій извѣстны были уже древнему міру: въ древнемъ Египтѣ, у Евреевъ, въ Греціи, въ Римѣ (tabulae censuales). Во Франціи народныя перечисленія предпринимались при Карлѣ Великомъ, повторились при Карлѣ IX, затѣмъ въ концѣ XVII и началѣ XVIII столѣтія, но уже совершенно съ новымъ значеніемъ явились такія переписи въ 1800, 1805, 1820, 1831 году и съ тѣхъ поръ производятся чрезъ каждые пять лѣтъ. Въ Англіи съ 1800 г. дѣлаются переписи чрезъ каждые три года, и вообще въ новѣйшее время особенно въ слѣдствіе работъ международныхъ статистическихъ конгрессовъ, способствующихъ улучшенію пріемовъ одновременныхъ переписей наличнаго населенія, во всѣхъ европейскихъ государствахъ дѣлаются уже съ успѣхомъ такія періодическія переписи.

Въ Россіи предпринимались переписи уже при владычествѣ Монголовъ, въ XIII ст., но исключительно съ финансовою цѣлью. Такія поголовныя переписи произведены были прежде всего въ южной Россіи, потомъ въ средней и наконецъ коснулись и Новгородской области. Развившееся впослѣдствіи начало промысловой подати уничтожило необходимость производства поголовныхъ переписей. Съ Петра Великаго стали производиться переписи съ особою фискальною цѣлью — *ревизіи*, устроеніе кото-

рыхъ вызывало множество хлопотъ и энергическихъ распоряженій преобразователя. Онъ повелѣлъ производить эти переписи, имѣвшія цѣлью включить всѣхъ лицъ податнаго состоянія, имѣвшихъ платить подушную подать и отправлять рекрутскую повинность, подъ главнымъ наблюденіемъ губернаторовъ и воеводъ. Такая перепись, какъ ревизія, имѣющая въ виду отдѣльную финансовую цѣль, не включая прямо лицъ женскаго пола и лицъ, непринадлежащихъ къ податнымъ состояніямъ, не можетъ вовсе достигать указанныхъ выше цѣлей. (О существѣ и значеніи произведенныхъ въ Россіи ревизій см. *Кеппена*, девятая ревизія, СПБ., 1857., статистическій временникъ Росс. Имперіи I, 1866 г., стр. VIII).

Кромѣ ревизіи у насъ явился другой способъ полученія цифръ количества народонаселенія, способъ, получившій названіе административно-полицейскаго. Подъ нимъ разумѣются списки, составляемые губернскими статистическими комитетами, при посредствѣ полицейскихъ и волостныхъ управленій. Основаніемъ этихъ списковъ служатъ подворные списки т. е. ревизскія сказки съ перемѣнами, именно прибавленіемъ родившихся и вновь прибывшихъ въ сельскія общества и съ исключеніемъ умершихъ и выбывшихъ. Эти списки по отношенію къ главной массѣ сельскаго населенія представляютъ такую же степень вѣрности, какъ и ревизіи. Не смотря на многія условія неточности этихъ списковъ, они послужили главнымъ основаніемъ для составленія цифръ сельскаго населенія, помѣщенныхъ въ статистическомъ временникѣ. При улучшеніяхъ, которыхъ надѣется достигнуть центральный статистическій комитетъ, предполагаютъ постепенно устранить важнѣйшіе недостатки этого способа народоисчисленія, организовать этотъ способъ въ такомъ видѣ, который будетъ обезпечивать вѣрность получаемыхъ цифръ; по мнѣнію редакціи Статистическаго Временника, этотъ способъ останется для большинства губерній еще надолго главнымъ способомъ народоисчисленія въ Россіи (Временникъ, стр. XVIII).

Кромѣ этихъ, совершенно недостаточныхъ способовъ народоисчисленія, въ Россіи въ новѣйшее время явились попытки производства одновременныхъ переписей наличнаго населенія. Во многихъ губерніяхъ, съ открытія дѣйствій губернскихъ статистическихъ комитетовъ, по положенію 1860 г. (См. мое государств. право. I, 398) произведена была тотчасъ единовременная перепись. Эти опыты, равно какъ и опытъ перечисленія столичнаго населенія, предпринимавшагося губ. статистическимъ

комитетомъ въ 1862, 1863 и 1864 г., приводятъ къ заключенію, что хотя въ Россіи для производства такихъ переписей условія менѣе благопріятны, чѣмъ въ государствахъ Западной Европы, но и у насъ такія переписи однодневныя современно возможны по отношенію къ населенію городовъ, но для переписи сельскаго населенія еще имѣются препятствія непреодолимыя (Времен. стр. IX до XIV). Въ 1869 г., 7 ноября, Высочайше повелѣно произвести въ С.-Петербургѣ (въ декабрѣ) однодневную статистическую перепись населенія, *на такихъ основаніяхъ, которыя бы послужили образцомъ для подобныхъ же народосчисленій въ цѣлой имперіи.* (Результатъ этой переписи обнародованъ въ Прав. Вѣстн, 1870 г., № 2).

Простой переписи и простаго исчисленія для указанной выше цѣли недостаточно. Необходимо имѣть точную статистику движенія населенія, т. е. цифры по отношенію къ рожденіямъ, смерти и бракамъ. Возможность полученія такихъ цифръ въ извѣстной степени является, по крайней мѣрѣ для православнаго населенія Россіи, со времени императора Петра I. Его указъ 1722 г. Святѣйшему Суноду повелѣваетъ завести метрическія книги, въ коихъ должны быть показанія о числѣ родившихся, о числѣ браковъ и о числѣ умершихъ лицъ православнаго исповѣданія. Метрическія книги, не смотря на частыя подтвержденія, были ведены до императрицы Екатерины II весьма неудовлетворительно. При ней, по иниціативѣ академика Шлецера, составлены образцовыя таблицы для внесенія въ нихъ изъ метрическихъ книгъ надлежащихъ статистическихъ данныхъ и заботы о приведеніи въ порядокъ этого дѣла возложены какъ на Сунодъ, такъ и на губернаторовъ. Извлеченія изъ метрическихъ книгъ дѣлаются духовенствомъ тщательно, и духовныя консисторіи имѣютъ возможность контроля надъ этими извлеченіями въ хранящихся у нихъ дублетахъ метрическихъ книгъ. Менѣе тщательно составлялись только своды приходскихъ итоговъ по уѣздамъ и губерніямъ. Но въ новѣйшее время, заботами центральнаго статистическаго комитета улучшены формы, по коимъ извлекаются свѣдѣнія изъ метрическихъ книгъ мѣстнымъ духовенствомъ и произошло соглашеніе Святѣйшаго Сунода съ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ о болѣе удобномъ порядкѣ доставленія духовнымъ вѣдомствомъ статистическихъ свѣдѣній о движеніи населенія (Времен., стр. XX). Уже со времени императрицы Екатерины II Академія наукъ стремилась доставить этому важному вопросу научную разработку. Труды Шлецера и Крафта представляютъ въ этомъ отношеніи первыя

попытки. Въ новѣйшее время этому вопросу доставили много разъясненій работы академика *Буняковскаго* (см. его опытъ о законахъ смертности въ Россіи и о распредѣленіи православнаго народонаселенія по возрастамъ, СПБ., 1865; изслѣдованія о возрастномъ составѣ женскаго православнаго населенія въ Россіи, СПБ., 1866 г., таблицы смертности и народонаселеніи, вычисленныя для Россіи и ихъ употребленіе, помѣщенное въ академическомъ мѣсяцесловѣ на 1867 г.) *).

Рядомъ съ статистическими данными о количествѣ и движеніи народонаселенія, являются необходимыми такія же данныя относительно средствъ продовольствія. Эти данныя получаются, если государство имѣетъ точную статистику государственной территоріи и производительныхъ силъ государства. Въ этомъ отношеніи условія различныхъ государствъ весьма различны. Какъ дѣятельность статистическихъ бюро, такъ и работы статистическія отдѣльныхъ ученыхъ и ученыхъ обществъ даютъ объясненіе такимъ различіямъ. Редакція Статистическаго Временника признается, что статистика государственной территоріи является одною изъ самыхъ слабыхъ въ нашемъ отечествѣ и останется таковою до тѣхъ поръ, пока у насъ не будетъ введена правильная регистрація поземельной собственности, о чемъ впрочемъ центральный статистическій комитетъ прилагаетъ самыя дѣятельныя заботы (Временн. V). Столь же слабы и цифры по отношенію къ производительнымъ силамъ государства. Особенно недостаточны цифры, касающіяся земледѣльческой промышленности, но достаточно удовлетворительными являются цифры о горномъ производствѣ, фабричной промышленности и нѣкоторыхъ частяхъ торговли. Цифры эти помѣщены въ Статистическомъ временникѣ и въ Ежегодникѣ министерства финансовъ **). Экономическая статистика вызвала и работы, какъ отдѣльныхъ нашихъ ученыхъ, ***) такъ и работы географическаго общества, снаряжающаго ученыя

*) Ср. *Андреева*, о таблицахъ смертности. Опытъ теоретическаго изслѣдованія о законахъ смертности и составленія таблицъ для Россіи СПБ. 1871.

**) Въ статистическомъ Временникѣ, т. I, (1866 г.) помѣщены свѣдѣнія о добычѣ металловъ и минераловъ, о фабрикахъ и заводахъ; въ т. II, вып. III (1872), матеріалы для изученія кустарной промышленности и ручнаго труда; въ вып. VI второй серіи (1872), матеріалы для статистики заводско-фабричной промышленности. Въ ежегодникѣ министерства финансовъ (IV выпускъ изданъ въ 1873 г.) помѣщаются цифры о горномъ пропзводствѣ и нѣкоторыхъ заводахъ.

***) *Тенгоборскаго* о производительныхъ силахъ Россіи, перев. *Вернадскаго*, 1855 г., *Горлова*, экономическая статистика, 1849 г. *Арсеньева*, статистическіе очерки, 1849, *Шнитлера*, L'Empire des Tzars, 4 т. 1862 — 1869; Б. *Павлова*,

экспедиціи для изученія промышленныхъ условій *), равнымъ образомъ относительно собранія статистическихъ данныхъ являются и попытки со стороны нѣкоторыхъ земскихъ управъ **).

§ 82.

III. Послѣдствіемъ тщательнаго изученія статистическихъ данныхъ количества и движенія народонаселенія, рядомъ съ количествомъ средствъ продовольствія, рождается убѣжденіе: или въ необходимости созданія условій для увеличенія народонаселенія, или въ необходимости принятія мѣръ къ уменьшенію его посредствомъ выселенія части его изъ государства, или въ облегченіи условій для переселеній изъ одной мѣстности государства въ другую.

Что касается созданія условій, могущихъ увеличить народонаселеніе, то въ новыхъ государствахъ не можетъ быть и рѣчи о какихъ либо прямыхъ мѣрахъ, направляемыхъ къ увеличенію народонаселенія, какъ это бывало въ древнее время, или еще и въ XVIII ст., когда подъ вліяніемъ теоріи о важности для благополучія страны большаго числа народа, правительства прибѣгали къ разнымъ искусственнымъ мѣрамъ, какъ то: оказанію денежныхъ пособій или другихъ преимуществъ вступающимъ въ бракъ и др. (Изданный по старанію Кольбера, знаменитый Edict sur les mariages 1666 г. и подражавшіе ему законы въ др. государствахъ разсматривали семью, какъ разсадникъ дѣтей, за большее количество которыхъ назначали пенсіи и пр.) ***). Теперь въ новыхъ государствахъ можетъ итти рѣчь только объ условіяхъ, при которыхъ выгодно было бы переселяться въ эту страну изъ другихъ государствъ. Въ нѣкоторыхъ же случаяхъ, если у государства имѣются земли вовсе ненаселенныя, напр. завоеванныя области, то правительство можетъ принимать

Очеркъ сравнительной хозяйственной статистики Россіи, 1869. Военностатистическій сборникъ, вып. IV. 1871.

*) Результаты такихъ экспедицій представляются въ трудахъ гг. *Безобразова*, Уральское горное хозяйство. Спб. 1869, *Янсонъ*, Пинскъ и его районъ, Спб. 1869, *В. Чаславскаго*, Хлѣбная торговля въ центральномъ районѣ Россіи, 1873 и др.

**) Такъ Московскою губ. земскою управою изданъ въ 1869 г. *Сборникъ статистическихъ свѣдѣній по Московской губерніи на 1869 г.*

***) Господствовавшее въ ½ XVIII ст. убѣжденіе о важности для страны большаго количества народа раздѣляла и Императрица Екатерина II. См. прекрасное изслѣдованіе *М. Шпилевскаго*, Политика народонаселенія въ царствованіе Екатерины II. 1871 г.

и прямо мѣры для привлеченія поселенцевъ изъ другихъ государствъ. Въ обыкновенныхъ же случаяхъ совершенно достаточно создать только выгодныя условія, могущія привлечь иноземцевъ, заключающіяся въ обезпеченіи возможности получить поземельную собственность, или даромъ, или за выгодную цѣну; въ обезпеченіи возможности для переселенца имѣть кредитъ, въ обезпеченіи ему возможности отправлять свою религію и образовывать своихъ дѣтей. Натурально, что всѣ эти условія должны быть связаны однимъ общимъ и главнымъ началомъ, могущимъ привлечь переселенцевъ — увѣренностью, что въ странѣ обезпечивается личная и имущественная свобода и на точныхъ началахъ стоятъ судъ и администрація. Въ обоихъ случаяхъ, т. е. когда правительство само изыскиваетъ средства для привлеченія переселенцевъ и когда только допускаетъ изъявляющихъ желаніе переселиться, оно должно имѣть въ виду слѣдующія начала: 1) привлекать только способныхъ къ труду и желающихъ трудиться, отвергая потому извѣстныхъ по ихъ праздности или распутству; 2) устроить вслѣдствіе этого надлежащихъ и свѣдущихъ коммиссіонеровъ, зная условія мѣстности, въ которую переселяются, привлекать переселенцевъ, могущихъ избрать тѣ роды занятій, въ которыхъ мѣстность дѣйствительно нуждается: такъ, иногда особенно важно привлечь земледѣльцевъ, иногда заводчиковъ, иногда тѣхъ или другихъ ремесленниковъ; 4) привлекать цѣлыми семействами, въ особенности, если переселенцы думаютъ заняться земледѣліемъ. Хотя привлеченіе семействъ вызываетъ большія издержки, требуетъ большихъ и труднѣйшихъ условій, чѣмъ при переселеніи одинокихъ, но зато переселеніе семействами даетъ и выгоднѣйшія послѣдствія. 5) Необходимо положить какъ извѣстный капиталъ, такъ и устроить надлежащимъ образомъ администрацію по водворенію переселяемыхъ. Вся трудность такой администраціи заключается въ умѣньи совершить съ переселяемыми договоръ, относительно условій, когда отводимая имъ земля можетъ перейти въ ихъ полную собственность и въ умѣньи обезпечить переселяемыхъ въ ихъ борьбѣ съ лишеніями и съ гигіеническими условіями. Особенно важнымъ представляется распоряженіе такихъ администраторовъ при появленіи переселенцевъ съ нѣкоторыми капиталами: и маленькій капиталъ можетъ обезпечить переселенца, если мѣстная администрація дастъ возможность такому капиталисту найти работниковъ и кредитъ.

Необходимость этихъ началъ можно вывести изъ разсмотрѣнія тѣхъ

ошибокъ, которыя были дѣлываемы различными государствами Европы въ XVII и XVIII столѣтіяхъ. (См. Рошера, Colonien, Colonialpolitik und Auswanderung, 1856 г.). Выходя изъ желанія увеличить количество народонаселенія, какъ для увеличенія военнаго могущества, такъ и для обезпеченія благополучія страны, что проповѣдывали тогдашніе публицисты, правительства XVII и XVIII ст. стремились всѣми мѣрами привлечь къ себѣ иностранцевъ и удержать собственныхъ гражданъ отъ переселеній. Въ Германіи образовывались тогда колоніи иностранныхъ поселенцевъ — Colonistendorfer, изъ коихъ многія испытали весьма невыгодныя послѣдствія отсутствія вѣрныхъ полицейскихъ началъ. Въ Австріи, при Маріи Терезіи, является законодательство, имѣющее въ виду создать условія, выгодныя для переселяющихся. Въ особенности Toleranzpatent, 13 октября 1781 г., даетъ переселяющимся протестантамъ всѣ гражданскія и многія изъ политическихъ правъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ австрійское правительство стало въ тоже время назначать и опредѣленные капиталы для обезпеченія судьбы переселяемыхъ, но въ самомъ концѣ XVIII ст. отъ системы такихъ денежныхъ выдачъ правительство отступило. Въ XIX ст. все вниманіе было обращено на заселеніе колоніями Венгріи. (Кромѣ общей исторіи колоній Рошера, см. объ австрійскихъ колоніяхъ *Czörnig*, Ethnographie der österreichischen Monarchie, томъ 2, Вѣна, 1855, и *Hofken*, Die Colonisation Ungarns, 1858 г.). Пруссія издала въ XVIII ст. множество законоположеній объ иностранныхъ колонистахъ. Эти законоположенія начались съ даннаго въ 1685 г. патента въ пользу протестантовъ, стремившихся тогда переселиться изъ Франціи въ Пруссію; переселившимся при Фридрихѣ Вильгельмѣ 14,000 французамъ были даны многія привилегіи; подобныя же привилегіи продолжали издавать для переселявшихся въ Пруссію въ концѣ XVII и въ первой половинѣ XVIII ст. Эти привилегіи заключались главнымъ образомъ въ обезпеченіи религіозной свободы и въ предоставленіи права руководствоваться въ процессѣ французскими законами. Продолжавшіяся въ XVIII ст. привилегіи переселенцамъ, кромѣ того, заключали въ себѣ различныя льготы относительно податей, права полученія денежныхъ пособій для переѣздовъ, пріобрѣтенія поземельныхъ участковъ даромъ или на выгодныхъ условіяхъ и пр. (Эти прусскія законоположенія XVIII ст. о переселенцахъ собраны у Фишера, въ его Cameral-und Polizeirecht). Подобное же представляется и въ другихъ германскихъ государствахъ въ XVIII столѣтіи.

Въ Россіи привлеченіе колонистовъ изъ другихъ государствъ вызывало нѣкоторыя заботы правительства уже въ древнѣйшее время; съ XVIII же ст. правительство дѣйствуетъ въ вопросѣ привлеченія переселенцевъ подобно германскимъ государствамъ. Въ древнѣйшее время, до XV столѣтія, условія для переселенцевъ были чрезвычайно выгодны. При вѣчевомъ строѣ Россіи, иноземцы могли поселяться въ ней, находя обезпеченіе свободы религіи и полученіе одинаковыхъ правъ съ русскими. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ, а именно въ западной Россіи, правительство съ XIV ст. принимаетъ особыя мѣры для привлеченія въ западнорусскіе города и селенія нѣмецкихъ поселенцевъ, которымъ предоставлялись значительныя права и преимущества, а впослѣдствіи введено и магдебургское право (см. мое разсужденіе «о правахъ иностранцевъ въ Руссіи до XV ст.» стр. 118 и слѣд.; *Владимірскаго-Буданова*, Нѣмецкое право въ Польшѣ и Литвѣ, 4 ст., пом. въ Ж. М. Н. Пр. 1869 г.).

Въ Московскомъ же періодѣ условія для переселенія иностранцевъ дѣлаются весьма невыгодными. Только со времени Петра I являются стремленія правительства привлекать въ Россію иностранцевъ. Подобно прусскому правительству, и по его сообщенію, въ Россіи, въ концѣ XVII ст. стремились съ полнымъ гостепріимствомъ отнестись къ французскимъ эмигрантамъ (П. С. № 1331). Въ 1698 же году, Кореламъ, вышедшимъ изъ Швеціи, указано поселиться въ дворцовыхъ селахъ и быть въ вѣдѣніи приказа Большаго дворца (№ 1619). Затѣмъ, при Петрѣ I, выходцамъ — Грузинамъ и жителямъ Туркестантскимъ были отводимы мѣста для поселеній. Стремленія же систематически привлекать иноземцевъ и образовывать изъ нихъ земледѣльческія колоніи проявляются только со времени Елисаветы Петровны, выражаютъ въ обширныхъ законоположеніяхъ Екатерины II желаніе этимъ способомъ увеличить количество народонаселенія, а въ распоряженіяхъ Александра I къ этому желанію присоединяется надежда доставить чрезъ колонистовъ русскимъ земледѣльцамъ распространеніе знаній и искусства въ земледѣліи *). При императрицѣ Елисаветѣ Петровнѣ стремленіе привлечь въ

*) О колоніяхъ въ Россіи смотри: *Воейкова*, Описаніе Саренты, пом. въ Сѣв. Арх. 1822, Ч. I, № 1. Обозрѣніе иностранныхъ колоній въ Новоросс. краѣ, пом. тамъ же, 1823, Ч. 8; 1824 г., Ч. 9 и 10; *Мурзакевича*, Исторія Генуэзскихъ поселенцевъ въ Крыму. Одесса, 1837. *Скальковскаго*, Болгарскія колоніи въ Бессарабіи и Новороссійскомъ краѣ. Одесса 1848. *В. Благовѣщенскаго*, Обзоръ правитель-

Россію иностранныхъ колонистовъ было вызвано убѣжденіемъ въ невозможности заселить наши южныя окраины переселенцами русскими, изъ сѣверныхъ губерній. Въ 1752 г. она дала австріской службы полковнику Хорвату грамоту — навербовать за границею полки изъ Сербовъ. Доставленные имъ два полка были поселены на Украйнѣ за Днѣпромъ; мѣстность, имъ отведенная, получила названіе Новой Сербіи, впослѣдствіи переименована въ Новороссійскую губернію. Тутъ поселено было 16,000; земля была надѣлена по-ротно: рядовымъ отъ 20 до 30 четвертей, прапорщикамъ 50, поручикамъ 80, капитанамъ 100. Эти поселенія занимались хлѣбопашествомъ и по очереди отправляли военную службу. Попытка эта впрочемъ не удалась, и при императрицѣ Екатеринѣ II эти поселенія преобразованы въ регулярное войско. Съ болѣе точнымъ и обширнымъ планомъ за устроеніе колоній принялась императрица Екатерина II съ самаго начала своего царствованія. 4 декабря 1762 г., она объявила манифестомъ, «что благосклонно, съ обыкновенною Императорскою милостью на поселеніе въ Россію пріемлетъ иностранцевъ разныхъ націй, кромѣ Жидовъ.» Въ слѣдующемъ году новымъ манифестомъ, 22 іюля 1763 года, она обнародовала тѣ начала, на которыхъ устроивается колонизація въ Россіи. Эти начала несовсѣмъ впрочемъ точныя и выгодныя, заключались въ слѣдующемъ: 1) выражено стремленіе призывать всякаго рода иностранцевъ, безъ разбора — можно ли ожидать отъ него пользы, или нѣтъ. Кто изъ иностранцевъ объявитъ русскому посланнику желаніе переселиться въ Россію, получаетъ немедленно кормовыя деньги. 2) Всѣмъ переселяющимся обезпечивается свободное отправленіе вѣры съ правомъ построенія въ мѣстахъ поселенія церквей и содержанія при нихъ причтовъ, исключая только права построенія монастырей; вмѣстѣ съ тѣмъ предоставлено право распространять свою религію между пограничными Россіи магометанами и пріобрѣтать ихъ себѣ въ крѣпостные; всѣ такіе колонисты освобож-

---

ственныхъ мѣръ относительно иностранныхъ поселеній въ Россіи въ Ж. М. внутреннихъ дѣлъ, 1850 г., № 4; исторія и статистика колоній иностранныхъ поселенцевъ въ Россіи въ Ж. М. государственныхъ имуществъ, 1854 и 1855 гг.; статистическія и историческія свѣдѣнія о саратовскихъ колоніяхъ, *Нейгардта*, въ Ж. М. внутреннихъ дѣлъ, часть XXVIII, № 5; обозрѣніе дѣятельности министерства государственныхъ имуществъ съ 1836 по 1866 гг.; *А. Клауса*, Наши колоніи; опыты и матеріалы по исторіи и статистикѣ иностранной колонизаціи въ Россіи, вып. 1 Спб. 1869 г. (трудъ весьма добросовѣстный).

даются отъ всякихъ налоговъ и тягостей въ теченіи долгихъ сроковъ, отъ 5 до 30 лѣтъ, съ правомъ свободно заниматься всякаго рода промыслами; кромѣ того обѣщано всякое вспоможеніе и удовольствіе, а именно: достаточное количество удобной земли и денежная ссуда безъ процентовъ на десять лѣтъ; внутри поселенія обезпечивается самоуправленіе; заводящему на собственные капиталы фабрики и заводы предоставлено право покупать крѣпостныхъ людей и крестьянъ; обезпечено право свободнаго выѣзда изъ Россіи. 3) Для администраціи всего этого дѣла учреждена канцелярія опекунства, которая ежегодно должна получать 200,000 рублей и отчетностью обязываться одной императрицѣ. Этой канцеляріи предоставлено право независимо отъ общихъ началъ, въ манифестѣ изложенныхъ, заключать особыя условія съ партіями переселяющихся. Манифестъ этотъ былъ сообщенъ всѣмъ русскимъ резидентамъ за границею и въ Германію отправлены были особые коммиссары для составленія изъ переселяемыхъ партій и доставленія ихъ въ Россію. Явившихся вслѣдствіе этихъ распоряженій поселенцевъ поселили въ губерніяхъ Воронежской, Черниговской, Лифляндской и Петербургской. При пріемѣ этихъ первыхъ поселенцевъ оказалось необходимымъ точнѣе изучить это дѣло, какъ относительно этого избранія мѣстъ для поселеній, такъ и опредѣленія началъ самого устройства колоній. Законъ 19 марта 1764 г. стремился дать вопросамъ надлежащее удовлетвореніе: онъ указываетъ для колоній избрать мѣстность между Дономъ и Волгою (отъ острова Чердынскаго до г. Царицина и далѣе до безъимянной рѣки, впадающей въ Донъ, далѣе вверхъ Дономъ до Саратовскаго уѣзда и далѣе до острова Гордынскаго), поселять колонистовъ округами, въ коихъ давать надѣлъ тысячи семействъ, изъ коихъ каждому надѣлять 30 десятинъ, объявить особыя правила о наслѣдованіи, основанныя на принципѣ минората и составить правила о внутреннемъ управленіи и судѣ. Ни одна почти изъ этихъ цѣлей не была достигнута; хотя 102 поволжскихъ колоній устроилось, но опытъ показалъ неточность принятыхъ въ манифестѣ 1763 г. началъ. Принятіе въ колонисты всѣхъ людей безъ разбора привлекло въ Россію множество пролетаріевъ, ни къ какому труду негодныхъ. Г. Клаусъ, въ вышеуказанномъ сочиненіи, приводитъ поэму одного изъ первыхъ промотавшихся переселенцевъ, представляющую вѣрную критику неточныхъ началъ, которыхъ вздумало держаться русское правительство. Для успѣха дѣла нужно было: 1) опредѣлить, какое количество переселенцевъ можно при-

гласить на сумму, отпускавшуюся Канцелярiи опекунства; 2) эту Канцелярiю поставить подъ строжайшiй контроль, дабы отпускаемыя ей суммы могли дѣйствительно доходить до колонистовъ; 3) выборъ колонистовъ дѣлать тщательно, а не открывать дверей тѣмъ, отъ которыхъ выгоднѣе всего освободиться; 4) изучить условiя тѣхъ мѣстностей, куда стремились переселять, а между тѣмъ, не смотря на энергическiя мѣры высшаго правительства, не имѣли возможности составить даже плановъ этихъ земель. Въ 1770 году вызовъ переселенцевъ изъ заграницы былъ пріостановленъ, но съ 1782 г. начали опять поселять въ пріобрѣтенномъ Россiею Крыму и въ новороссiйскомъ краѣ переселенцевъ изъ Пруссiи и Швецiи.

По образованiи губерній, канцелярiя опекунства была уничтожена; управленiе колонистами, наравнѣ съ казенными крестьянами, ввѣрено было *директорамъ домоводства*, а непосредственное завѣдываніе каждою колонiею поручено коммиссару. Такое желаніе правительства подчинить управленiе иностранными переселенцами общимъ органамъ, коимъ ввѣрено было управленiе казенными крестьянами, не могло осуществиться главнымъ образомъ вслѣдствiе неудовлетворительности самыхъ органовъ управленiя крестьянами. Когда въ 1797 г. устроили при Сенатѣ *экспедицiю государственнаго хозяйства, опекунства иностранныхъ и сельскаго домоводства*, то нашли необходимымъ, въ видахъ улучшенiя и развитiя колонiй, устроить для нихъ совершенно особыя управленiя и создать особыя права. Этимъ особымъ мѣстнымъ управленiямъ колонiй приволжскихъ, колонiй сѣверныхъ и колонiй южнаго края поручено было императоромъ Павломъ I уничтожить всѣ злоупотребленiя администрацiи и возстановить обѣщанныя императрицею Екатериною II льготы. Неточности началъ законоположенiй Екатерины II надѣялись уничтожить новыми распоряженiями при императорѣ Александрѣ I, когда главное управленiе колонiями было ввѣрено министерству внутреннихъ дѣлъ. Министръ внутреннихъ дѣлъ въ 1804 г. представилъ докладъ о томъ, что главныя неудачи нашей колонизацiи проистекали вслѣдствiе отсутствiя разбора качествъ приглашаемыхъ переселенцевъ, вслѣдствiе поставленной правительствомъ цѣли — вызывать поселенцевъ только для увеличенiя народонаселенiя, тогда какъ, по мнѣнiю министра, къ этой цѣли необходимо присоединить и другую — доставить русскимъ земледѣльцамъ чрезъ хорошiй примѣръ колонистовъ, большее искусство и большiя знанiя въ земледѣлiи, и наконецъ,

вслѣдствіе того, что предварительно не избирали и не приготовляли земель, на которыхъ думали поселить колонистовъ. Вслѣдствіе этого доклада, составились новыя правила, главныя начала которыхъ дѣйствуютъ и до сихъ поръ. Этими правилами правительство поставило задачею: 1) Никого не подговаривать и не склонять къ переселенію въ Россію и прекратить посылку для этого особыхъ коммиссаровъ; но желающимъ переселиться — являться въ наши миссіи и агенства съ надлежащими свидѣтельствами и поручительствами въ томъ, что они — знающіе хозяева, свѣдущіе въ земледѣліи или отдѣльныхъ видахъ его, какъ то: садоводствѣ, шелководствѣ, винодѣліи и пр., или въ ремеслахъ, полезныхъ въ сельскомъ быту и что каждый изъ нихъ вывезетъ въ Россію въ наличномъ капиталѣ или товарѣ не менѣе 300 гульденовъ. 2) Миссіи въ теченіи года не должны выдавать паспортовъ такимъ переселенцамъ болѣе, какъ на 200 семействъ, не дѣлать имъ никакихъ ссудъ и платить только за суда или подводы, на которыхъ отправится транспортъ. 3) Для колоній назначить новороссійскій край, располагая колоніи по возможности ближе къ портовымъ городамъ — Одессѣ и Ѳеодосіи, а по мѣрѣ увеличенія числа колоній, подвигаться и во внутрь страны. 4) Производить переселяемымъ опредѣленныя кормовыя деньги (отъ 5 до 10 копѣекъ ежедневно на каждую душу) до перваго собственнаго урожая и на хозяйственное обзаведеніе выдавать безпроцентныя на 10 лѣтъ ссуды по 300 рублей на семью. 5) Подтверждая объявленное для колонистовъ манифестомъ 1763 года освобожденіе отъ рекрутской повинности и воинскихъ постоевъ, подвергнуть ихъ, по истеченіи десятилѣтней льготы, тѣмъ же податямъ и повинностямъ, кои отправляютъ въ тѣхъ мѣстахъ другіе поселяне, на казенныхъ мѣстахъ водворенные. На основаніи этихъ началъ и нѣкоторыхъ пополненій въ законѣ, послѣ передачи управленія колонистовъ въ 1837 г. въ учрежденное тогда министерство государственныхъ имуществъ, въ сводѣ законовъ, во 2-мъ его изданіи, въ 1842 г., въ томѣ XII помѣщенъ уставъ о колоніяхъ иностранцевъ въ Имперіи, въ которомъ изложено какъ учрежденіе самаго управленія колоніями, такъ ихъ государственныя права и тѣ особенности, которыя признаны необходимыми относительно ихъ гражданскихъ правъ. Въ 1866 г. колоніи иностранныхъ поселенцевъ указано передать въ вѣдѣніе общихъ и мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій и въ 1871 г. изданы правила объ устройствѣ поселеній колонистовъ, которые съ этого времени именуются *поселянами-соб-*

ственниками. Эти правила, заключая въ себѣ примѣненіе общихъ началъ положенія о крестьянахъ 1861 г. съ сохраненіемъ многихъ льготъ, не распространены только на колоніи евреевъ—земледѣльцевъ Херсонск. и Екатеринославской губ. и на Сарептскую колонію, для которыхъ даны будутъ особыя правила (С. У. 1871 № 598). Отчетъ о занятіяхъ Коммиссіи по преобразованію общественнаго управленія и поземельнаго устройства иностранныхъ колонистовъ въ Россіи помѣщенъ въ Прав. Вѣстн. 1870 г., №№ 15 и 16).

Начавшіяся главнымъ образомъ съ императрицы Екатерины II стремленія увеличить количество народонаселенія посредствомъ вызова иностранныхъ переселенцевъ дали настоящему времени слѣдующіе результаты: хотя въ большинствѣ колоній движеніе народонаселенія представляется очень неблагопріятнымъ, вслѣдствіе различныхъ условій, изъ коихъ нѣкоторыя подвергнуты анализу въ попыткѣ г. Клауса физіологически изучить бытъ иностранныхъ колоній, количество оказавшихся по 10-й ревизіи въ Россіи колонистовъ представляетъ болѣе 200,000 душъ мужескаго пола, коимъ надѣлено болѣе 2.000,000 десятинъ удобной земли. А именно:

Въ губерніяхъ	Количество душъ	Количество десятинъ удобной земли, отведенныхъ колонистамъ.
Саратовской	48,677	214,756.
Самарской	54,295	656,655.
Воронежской	771	3,420.
Черниговской	1,133	3,667.
Полтавской	290	778.
Лифляндской	1,551	5,350.
С.-Петербургской	1,940	5.905.
Новгородской	620	4,150.
Бессараб. области	33,173	430,597.
Херсонской	22,859	243,585.
Екатеринославской	5,985	94,981.
Таврической	30,533	443,855.
И т о г о	201,827	2.107,729.

Кромѣ того безземельныхъ колонистовъ оказалоось болѣе 20,000 (въ Самарской—8, въ Полтавской 28, Лифляндской 39, Петербургской 230,

Бессарабской—5,637, Херсонской 183, Екатеринославской 6,272, Таврической 7,624, а всего 20,021) *Клауса*, наши колоніи, прилож. II).

Независимо отъ этого количества переселившихся въ Россію колонистовъ на казенныя земли, съ конца XVIII ст. были привлекаемы переселенцы и на частныя земли, а равно пріобрѣтали и сами посредствомъ покупки себѣ земли въ собственность. Въ новѣйшее время, въ дѣлѣ устроенія колоній на югѣ Россіи заботы правительства раздѣляетъ и земство. Такія заботы вызвало устроеніе въ Крыму колоній изъ переселяющихся въ Россію Болгаръ и Чеховъ. (Постановленія Таврич. Губ. земскаго собранія третьяго созыва, съ 27 Н. — 15 Д. 1868 г., Симферополь 1869, стр. 10).

§ 83.

Изученіе количества народонаселенія и средствъ продовольствія можетъ привести затѣмъ и къ другимъ даннымъ для политической дѣятельности. Можетъ оказаться, что въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ страны населеніе чрезвычайно усилилось, хотя вообще въ странѣ нѣтъ еще чрезмѣрнаго населенія, или, можетъ оказаться, что и вообще въ странѣ населеніе достигло чрезмѣрности. Въ первомъ случаѣ, именно — когда окажется, что въ нѣкоторыхъ только мѣстностяхъ населеніе чрезмѣрно, но въ другихъ довольно рѣдко, является необходимость для правительства обезпечить условія, при которыхъ представилась бы возможность изъ мѣстностей съ чрезмѣрнымъ населеніемъ переселяться въ мѣстности, гдѣ населеніе сравнительно рѣдко. Въ настоящее время для государственной политики можетъ итти только рѣчь объ облегченіи такихъ условій переселенія, заключающемся главнымъ образомъ въ распространеніи надлежащихъ свѣдѣній объ экономическихъ и другихъ условіяхъ мѣстностей, имѣющихъ населеніе сравнительно болѣе рѣдкое. Собственный каждаго интересъ долженъ въ этомъ случаѣ служить главнымъ побужденіемъ. Прямое же вторженіе въ это дѣло правительства въ большей части случаевъ достигаетъ совершенно противоположныхъ цѣлей. Въ древнѣйшей Россіи свобода передвиженій давала разселенію народа направленіе естественное. Начавшееся же съ XV столѣтія прикрѣпленіе крестьянъ, окончательно совершившееся, по крайней мѣрѣ фактически, въ теченіи Московскаго періода, оголило многія мѣстности въ Россіи, въ особенности дѣлало труднымъ заселеніе вновь пріобрѣтаемыхъ земель. Эти обстоятельства вызывали со стороны правительства искусственныя

мѣры для заселенія тѣхъ мѣстностей, въ которыхъ населеніе было чрезвычайно рѣдко и грозило опасностями для самого правительства. Эти мѣры заключались главнымъ образомъ въ раздачѣ въ этихъ мѣстностяхъ служилымъ людямъ помѣстій. Въ теченіи всего московскаго періода этому обстоятельству отчасти еще помогало стремленіе бѣглыхъ и бродячихъ людей, бѣгавшихъ отъ владѣльцевъ, за которыми были записаны, селиться вольными общинами въ окраинахъ Россіи. Большая сила правительства со времени Петра, все сильнѣе закрѣплявшая крестьянъ и предупреждавшая возможность быть въ бѣгахъ, уничтожила этотъ способъ заселенія окраинъ, почему въ XVIII ст. созидаются различныя искусственныя мѣры переселенія крестьянъ изъ мѣстъ плотнозаселенныхъ въ мѣста съ рѣдкимъ населеніемъ. По пріобрѣтеніи Ингерманландіи, Петръ Великій повелѣлъ всѣмъ служилымъ людямъ, желающимъ поселить во вновь пріобрѣтенной Ингерманландіи своихъ крестьянъ, отводить земли въ такомъ размѣрѣ, чтобы на сто четвертей селить 10 дворовъ; петербургской канцеляріи были даны для того особыя правила (П. С. №2,540), а впослѣдствіи это поручено было Юстицъ-Коллегіи. Кромѣ поселенія крестьянъ въ Ингерманландіи, особыя заботы были приложены къ населенію въ Петербургской губерніи ямщиковъ: дана была роспись, сколько изъ какой губерніи выбрать семействъ, и сколько выдавать пособія для постройки домовъ (2,833), и впослѣдствіи изобрѣтались строгія мѣры для сыска бѣглецовъ изъ такихъ переселенцевъ (3,600). Такія же хлопоты были и по вопросу привлеченія въ Петербургъ плотниковъ и другихъ ремесленниковъ (3,763, 3,915, 3,938 и 4,527). Впослѣдствіи бѣглыхъ, сказывавшихся непомнящими родства, велѣно было селить на дворцовыхъ земляхъ Петербургской губерніи (4,318, 4,335). Такія же мѣры принимались въ началѣ XVIII ст. для переселенія изъ внутреннихъ губерній на царицынскую линію: имъ указывалось помогать хлѣбомъ и деньгами (5,241, 5,824). Такія же заботы вызывали и поселенія на всѣхъ окраинахъ Россіи въ XVIII столѣтіи. Въ половинѣ XVIII ст. правительство разрѣшало переселенія въ Сибирь, для чего изъ Петербурга были посылаемы, по распоряженію Правительствующаго Сената, отъ Сибирской канцеляріи особыя лица для описанія земель и снятія ихъ на планъ, дабы новыя разселенія соотвѣтствовали условіямъ мѣстности (№ 11,124, см. матеріалы для исторіи Сибири, сообщенные г. Потанинымъ, въ Чтеніяхъ московскаго общества, 1867 г., II, стр. 254—279). Въ половинѣ же XVIII ст. правительство желало поселять въ

мѣстности съ рѣдкимъ населеніемъ отставныхъ унтер-офицеровъ и солдатъ, указывая давать имъ, какъ пособія, такъ и награжденія (см. напр. 8,002, 8,368, 8,623, 9,817, 9,877). Въ особенности при императрицѣ Екатеринѣ II явилось стремленіе переселять изъ центра Россіи въ южныя губерніи и въ Крымъ. При императорѣ Александрѣ I (1803г.) раздаваемы были въ полуденныхъ губерніяхъ земли, подъ условіемъ заселенія ихъ въ теченіи 10 лѣтъ крестьянами, считая 15 десятинъ на душу; у неисполнившаго такого обязательства земля отбиралась обратно въ казну и взыскивалось за все время владѣнія по 20 копѣекъ за каждую десятину въ годъ; жалавшій получить на этомъ основаніи землю долженъ былъ представить залогъ или вѣрную поруку въ исполненіи обязательства (П. С. № 21,052). Кромѣ того, при императорѣ Александрѣ I принимаемы были мѣры для заселенія Кавказа; прежде всего нашли удобнымъ почтовый трактъ въ Кавказскую губернію заселить малороссіянами (№ 23,247). Въ самомъ концѣ царствованія императора Александра I составились правила для поселенія въ малолюдныхъ губерніяхъ отпускаемыхъ помѣщиками на волю людей, и такимъ людямъ предоставлено приписываться къ казеннымъ селеніямъ, но безъ освобожденія отъ обязанности нести рекрутскую повинность (№ 30,505). Вообще же при императорѣ Александрѣ I переселенцамъ были предоставлены различныя льготы. Но, какъ вслѣдствіе полнаго утвержденія въ XVIII и началѣ XIX ст. крѣпостной зависимости въ Россіи право переселенія для крѣпостныхъ было совершенно уничтожено, то переселенія изъ многолюдныхъ въ малолюдныя губерніи сдѣлались возможными только для казенныхъ крестьянъ. Хотя помѣщикамъ предоставлено было право на пріобрѣтаемыя ими пустопорожнія земли селить покупаемыхъ крѣпостныхъ, но такія переселенія, какъ совершенно зависѣвшія отъ ихъ частнаго интереса, не входили въ общую государственную политику народонаселенія. Что же касается переселенія государственныхъ крестьянъ, то правительство, особенно по учрежденіи министерства государственныхъ имуществъ, на основаніи правилъ, составленныхъ въ 1843 году (2-ое П. С. № 16,718), имѣло постоянно въ виду выполненіе слѣдующихъ началъ: 1) Допускать переселенія казенныхъ (государственныхъ) крестьянъ только при недостаточности поземельнаго надѣла, менѣе 5 десятинъ на душу; 2) такое переселеніе разрѣшалось, если поступалъ приговоръ сельскаго общества, изъявлявшій согласіе на переселеніе своихъ сочленовъ, и если Палата Государственныхъ имуществъ, разсматривавшая такое про-

шеніе вмѣстѣ съ приговоромъ, удостовѣряла, что нѣтъ въ законѣ указанныхъ къ тому препятствій, а именно, что между переселяемыми нѣтъ молодыхъ людей, которые должны быть призваны къ жеребью въ первые два набора, что переселяемые не находятся подъ слѣдствіемъ или, что они не обязались какими либо контрактами найма. Разрѣшеніе на такое переселеніе было даваемо министромъ государственныхъ имуществъ, который могъ дозволить переселеніе въ тѣ губерніи и мѣста, куда переселяемые просили переселить, а если это оказывалось неудобнымъ, то министръ самъ назначалъ губерніи и участки для переселенцевъ. Въ томъ и другомъ случаѣ министръ долженъ былъ имѣть въ виду, чтобы переселенцы не были подвергаемы слишкомъ дальнимъ и затруднительнымъ переходамъ, выбирать для переселенцевъ мѣстности, климатъ которыхъ не представлялъ бы рѣзкихъ отличій отъ прежняго, въ новыхъ мѣстахъ назначать имъ отъ 8 до 15 десятинъ на душу; до разрѣшенія онъ долженъ былъ принять надлежащія мѣры къ обезпеченію продовольствія переселенцевъ, какъ во время пути, такъ и на первое время ихъ новаго водворенія. Всѣ непосредственныя распоряженія возлагались на Палаты государственныхъ имуществъ. Теперь, вслѣдствіе состоявшейся на основаніи Положенія 18 января 1866 г. передачи государственныхъ крестьянъ въ вѣдѣніе общихъ губернскихъ и уѣздныхъ управленій, переселеніе государственныхъ крестьянъ будетъ происходить на основаніи правилъ Положенія объ общественномъ устройствѣ освобожденныхъ отъ крѣпостной зависимости. Въ настоящее время, если при предъявленіи владѣнной записи государственные крестьяне будутъ ходатайствовать о разрѣшеніи какой либо части членовъ общества переселиться на казенныя земли въ многоземельныя губерніи, и если такое ходатайство будетъ признано заслуживающимъ уваженія со стороны чиновника, предъявляющаго владѣнную запись, и мироваго посредника, то это ходатайство представляется узаконеннымъ порядкомъ министру государственныхъ имуществъ, которому предоставлено разрѣшать въ этихъ случаяхъ переселеніе, на основаніи вышеизложенныхъ правилъ 1843 года (см. 4-ое приложеніе къ указу 5 марта 1861 г. въ Св. Зак., тома IX, законовъ о состояніяхъ, продол. 1868 г. ст. 33). При этомъ министръ госуд. имуществъ по соглашенію съ министромъ финансовъ предоставляетъ переселенцамъ льготы въ теченіи 3-хъ лѣтъ: они могутъ быть совершенно освобождены отъ платежа податей, подушной и оброчной, и государственнаго земскаго сбора, а въ теченіи трехъ послѣдующихъ лѣтъ съ нихъ можетъ

быть требуема только половина (Пост. 28 мая 1872 г.). При освобожденіи крестьянъ 19 февраля 1861 г. долженъ былъ логически явиться и вопросъ о томъ, на какихъ основаніяхъ освобожденные могутъ переселяться въ другія мѣстности. Этотъ вопросъ нашелъ для себя общее разрѣшеніе въ статьяхъ 130—140 общаго положенія; этому общему разрѣшенію должны подлежать крестьяне всѣхъ наименованій, переданные по положенію 1866 г. въ вѣдѣніе общихъ крестьянскихъ управленій, и это общее положеніе распространилось на освобожденныхъ отъ крѣпостной зависимости, съ 19 февраля 1870 г. По этому общему положенію, желающій уволиться изъ сельскаго общества, для избранія другаго рода жизни или для переселенія въ другую губернію, долженъ удовлетворить слѣдующимъ условіямъ: 1) отказавшись навсегда отъ участія въ мірскомъ надѣлѣ, съ соблюденіемъ правилъ, установленныхъ въ мѣстныхъ положеніяхъ, сдать состоявшій въ его пользованіи участокъ земли. 2) Не представлять препятствій по отправленію рекрутской повинности, согласно съ правилами рекрутскаго устава. 3) Уплатить подати по 1 января слѣдующаго года, и кромѣ того требуется, чтобы на увольняемомъ не было безспорныхъ частныхъ взысканій и обязательствъ, предъявленныхъ волостному управленію, и чтобы на семействѣ увольняемаго не было никакихъ казенныхъ, земскихъ или мірскихъ недоимокъ. 4) Не состоять подъ судомъ и слѣдствіемъ. 5) Представить согласіе на увольненіе со стороны родителей. 6) Обезпечить въ содержаніи остающихся въ обществѣ въ семействѣ увольняемаго малолѣтнихъ и другихъ лицъ, неспособныхъ къ работѣ. 7) Если пользуется надѣломъ помѣщичьей земли, не имѣть недоимокъ въ повинностяхъ, причитающихся за такое пользованіе и 8) представить пріемный приговоръ отъ того общества, куда онъ переходитъ*) (ст. 130). А бывшіе удѣльные крестьяне кромѣ того должны

(*) Но эти общія правила значительно видоизмѣняются 173 статьею. Положенія о выкупѣ. Крестьяне-собственники, по утвержденіи выкупной сдѣлки, если земля пріобрѣтена отъ помѣщика цѣлымъ сельскимъ обществомъ, могутъ получить увольненіе отъ общества только по уплатѣ половины капитальнаго долга, причитающагося по выкупной ссудѣ на участокъ, состоящій въ пользованіи увольняемаго и притомъ если мірское общество приметъ на себя ручательство ва остальную половину уплаты; при этомъ полевой его надѣлъ и усадебная земля поступаютъ въ распоряженіе общества, а усадебныя строенія онъ можетъ снести илипродать на свозъ въ шестимѣсячный срокъ. Далѣе, если такимъ образомъ изъ сельскаго общества будетъ уволено до одной трети членовъ, и они не будутъ замѣнены другими, то дальнѣйшее увольненіе членовъ об-

взнести въ пользу вспомогательнаго капитала для отставныхъ нижнихъ чиновъ, возвращающихся на родину,—перечисляющіеся въ купечество однимъ лицомъ 40 р., а съ семействомъ же за каждаго члена по 20 р, а при перечисленіи въ мѣщанство по 15 р., а за членовъ семьи по 7 р. 50 к. (полож. 1863 года., по прод. 1864 г., ст. 10). Удовлетворяющій всѣмъ этимъ условіямъ получаетъ отъ волостнаго старшины увольнительное свидѣтельство, имѣющее значеніе удостовѣренія, что установленныя въ законѣ общія условія для увольняемыхъ крестьянъ соблюдены (ст. 132 и 133). На этомъ основаніи волостной старшина, по крайней мѣрѣ за мѣсяцъ до выдачи свидѣтельства, обязанъ на сходѣ опросить крестьянъ того сельскаго общества, къ которому принадлежитъ увольняемый, не имѣется ли указанныхъ закономъ препятствій, и если таковыя окажутся, то до устраненія ихъ пріостановить выдачу увольнительнаго свидѣтельства. Въ увольнительномъ свидѣтельствѣ должно быть включено объясненіе, что упомянутый опросъ крестьянъ на сходѣ былъ произведенъ и что по оному не оказалось законныхъ препятствій къ увольненію (ст. 134). Получившій увольнительное свидѣльство обязанъ приписаться къ тому сельскому или городскому обществу, отъ котораго онъ получилъ пріемный приговоръ, не позже, какъ въ мѣсячный срокъ со дня полученія увольнительнаго свидѣтельства (ст. 139). Переселяющимся изъ внутреннихъ губерній въ сѣверо западный край предоставляются льготы: освобождаются на 3 года отъ всѣхъ податей и повинностей, а затѣмъ въ послѣдующіе три года платятъ ихъ въ половинномъ размѣрѣ (С. У. 1870, № 329). Для крестьянъ безземельныхъ, относительно увольненія ихъ отъ обществъ, равно и вступленія ихъ въ общество, постановлены нѣкоторыя льготы, а именно: они могутъ приписываться безъ согласія обществъ, какъ къ городамъ, исключая столицъ и привилегированныхъ городовъ, такъ и къ обществамъ государственныхъ крестьянъ, если имѣются излишнія земли (ст. 140).

До 19 февраля 1870 г., независимо отъ вышеуказанныхъ общихъ условій, при увольненіи крестьянъ изъ общества требовалось еще согласіе помѣщика и общества, на основаніи правилъ, изложенныхъ въ мѣстныхъ положеніяхъ.

щества, безъ предварительнаго взноса капитала, соотвѣтствующаго лежащей на нихъ долѣ выкупной уплаты, не иначе можетъ быть разрѣшено, какъ съ утвержденія Губ. по крестьянскимъ дѣламъ присутствія.

Вопросъ объ облегченіи условій для переселенія крестьянъ изъ малоземельныхъ въ многоземельныя дѣлается весьма важнымъ для земскихъ собраній тѣхъ губерній, въ которыхъ населеніе рѣдко. Нѣкоторыя изъ земскихъ собраній, сознавая важность надлежащаго количества народонаселенія, какъ условіе безопасности и благосостоянія губерніи, обратились уже къ изученію и разъясненію этого вопроса. Такъ, Таврическое земство, въ губернскомъ земскомъ собраніи 21 октября 1866 г., разсмотрѣвъ представленіе одного гласнаго, г. Ашера, о необходимости принять мѣры къ заселенію крымскаго полуострова, опредѣлило передать этотъ важный вопросъ имѣющимъ устроиться въ Таврической губерніи сельскохозяйственнымъ съѣздамъ, для всесторонняго его изученія и разъясненія *).

§ 84.

Въ случаѣ, если населеніе страны достигаетъ чрезвычайныхъ размѣровъ, является необходимымъ принимать, какъ мѣры, предупреждающія еще большее увеличеніе народонаселенія, такъ и мѣры, прямо направляемыя къ его уменьшенію.

Отысканіе надлежащихъ предупредительныхъ мѣръ чрезвычайно затруднительно. Мыслители древняго міра, Платонъ и Аристотель, заботившіеся о надлежащемъ количествѣ народонаселенія въ ихъ идеальныхъ государствахъ, доходили до предложенія умерщвлять извѣстное количество народившихся дѣтей. Подобныя нелѣпыя предложенія высказываютъ и новѣйшіе публицисты. Такъ, Лудонъ (Solution du problème de la population, Пар. 1824 г.) находилъ весьма полезнымъ издать законъ, чтобы каждаго ребенка мать его кормила грудью въ теченіи 3 лѣтъ, дабы рождалось меньшее количество дѣтей. Подобные же планы представляли Вейнгольдъ, Ришеранъ и др. Къ надлежащимъ предупреди-

*) Г. Ашеръ предлагалъ устроить эти мѣры на слѣдующихъ основаніяхъ: 1) ходатайствовать у правительства объ освобожденіи переселенцевъ, примѣрно на 15 лѣтъ, отъ прямыхъ податей и рекрутства, и отпустить изъ казенныхъ лѣсовъ часть нужнаго для постройки матеріала. 2) Земство могло бы на такой же срокъ освободить переселенцевъ отъ земскихъ сборовъ и натуральныхъ повинностей и принять на себя часть издержекъ на постройку переселенцамъ домовъ. 3) Землевладѣльцы могли бы на выгодныхъ для переселенцевъ заимообразныхъ условіяхъ отвести имъ отъ 25 до 50 десятинъ земли. Жур. Таврическаго губернскаго земскаго собранія 1866 г., Симферополь, 1867 г., стр. 39).

тельнымъ мѣрамъ думаютъ отнести слѣдующія: 1) *воспрещеніе переселяться иноземцамъ*. Нисколько не сомнѣваясь въ правѣ государства ограничить переселеніе иноземцевъ, думаютъ, что оно въ подобныхъ случаяхъ будетъ предпринимать такую мѣру, какъ крайне выгодную, если ограничитъ ее воспрещеніемъ переселяться иноземцамъ, не привозящимъ ни капиталовъ, ни познаній. Предполагаютъ, что, не смотря на трудность практическаго осуществленія такой мѣры, ее можно достигнуть поставленіемъ спеціальныхъ органовъ и государственныхъ учрежденій (Моль, I, 155). 2) *Ограниченіе числа браковъ*. Такого ограниченія думаютъ достигнуть: а) распространеніемъ образованія. Образованный человѣкъ сознаетъ множество потребностей, удовлетвореніе которымъ дѣлается для него жизненною необходимостію, а потому онъ рѣшается устроить семью только создавъ извѣстное обезпеченіе своихъ матеріальныхъ средствъ. Предполагаютъ что въ этомъ отношеніи большую помощь могутъ оказывать учители народныхъ школъ, а равно и распространяемыя въ массы сочиненія. Нельзя одобрить предлагаемыхъ нѣкоторыми (напр. *Фодере*, Sur la pauvreté des nations) плановъ устроенія особыхъ религіозныхъ обществъ, члены коихъ давали бы обѣтъ пребывать въ безбрачіи. б) Облегченіемъ общихъ условій въ странѣ пріобрѣтать недвижимыя имущества или устроивать промышленныя заведенія и вообще самостоятельно участвовать въ промыслахъ. При существованіи такихъ условій многіе будутъ питать надежду устроиться надлежащимъ образомъ и тогда уже вступить въ бракъ. в) Принятіемъ мѣръ, прямо направленныхъ къ воспрепятствованію вступленію въ бракъ лицамъ, неимѣющимъ достаточныхъ матеріальныхъ средствъ для содержанія семьи. — Нѣкоторые мыслители (какъ напр. *Ортесъ*, Riflessioni sulla populazione) находили необходимымъ, чтобы законодательство категорически воспрещало таковымъ вступленіе въ бракъ. Другіе (какъ Мальтусъ) предлагали не прямое, но косвенное вмѣшательство; Мальтусъ напр. находилъ справедливымъ объявить, что семейства такихъ лицъ не могутъ расчитывать на помощь со стороны органовъ общественнаго призрѣнія бѣдныхъ. Р. ф. *Моль* держится средины мнѣній, высказанныхъ этими двумя мыслителями. Онъ думаетъ (I, стр. 139 и сл.), что государство въ правѣ своимъ положительнымъ закономъ опредѣлить срокъ, возрастъ для вступленія въ бракъ и тѣмъ содѣйствовать уменьшенію числа рожденій, и что точно также совершенно справедливо было бы воспретить закономъ заключеніе браковъ лицамъ, неимѣющимъ достаточныхъ ма-

теріальныхъ средствъ, но только примѣненіе такого закона было бы весьма затруднительно и едва ли достижимо. — *Л. Штейнъ* замѣчаетъ въ бракѣ двѣ стороны: какъ явленіе и дѣло, совершенно частное, интересующее только вступающихъ въ бракъ, оно подвергается изученію въ наукѣ гражданскаго права; какъ явленіе общественное и государственное, бракъ вызываетъ вопросы въ наукѣ государственной. Разсматривая многоразличныя ограниченія, которымъ въ различное время подвергался бракъ со стороны общества и государства, онъ приходитъ къ заключенію, что въ настоящее время ограниченія, которымъ государство подчиняетъ бракъ, не могутъ имѣть болѣе въ виду цѣли уменьшенія количества народонаселенія (Das Eherecht hat seinen *populationistischen Inhalt* verloren; II, 157). Дѣйствительно ограниченія, которыя въ современныхъ законодательствахъ касаются брака, вызываются не цѣлями популаціонистики, но требованіями медицинской полиціи и началами пауперизма.

§ 85.

Мѣры, прямо направляемыя къ уменьшенію народонаселенія въ странѣ, заключаются въ выселеніи изъ государства лишнихъ гражданъ. Здѣсь представляются два вопроса: куда выселить таковыхъ и кого признать лишнимъ т. е. подлежащимъ выселенію. Признавая общимъ правиломъ, что только собственная рѣшимость и воля отдѣльныхъ гражданъ могутъ быть побужденіемъ и условіемъ для выселенія изъ государства, такъ какъ насильственнаго выселенія новая жизнь допустить не можетъ, надобно подвергнуть разсмотрѣнію роль, которая принадлежитъ по отношенію къ этому вопросу правительству. Представляется большое различіе въ томъ, имѣетъ ли государство собственныя колоніи, или не имѣетъ ихъ. — Въ первомъ случаѣ всѣ заботы, которыя государство предпринимаетъ для процвѣтанія колоній, для созданія тамъ выгодныхъ экономическихъ и соціальныхъ условій, разрѣшаютъ простымъ и удобнымъ образомъ выселеніе въ такія колоніи тѣхъ гражданъ, для которыхъ экономическія и соціальныя условія въ метрополіи представляются менѣе благопріятными, чѣмъ таковыя въ колоніи. Колоніальная политика, развившаяся въ Англіи особенно съ тридцатыхъ годовъ нынѣшняго столѣтія на началѣ доставленія самостоятельнаго развитія колоніямъ, создаетъ наилучшую теорію этого вопроса. Построенная на идеѣ, что каждая колонія, безъ вмѣшательства правительства метрополіи, ради собственныхъ

своихъ интересовъ можетъ создать всѣ необходимыя условія, при которыхъ въ нее выгодно переселяться, система эта прекрасно разобрана въ сочиненіи *Рошера*, Kolonien, Kolonisationspolitik und Auswanderung. Этой системѣ совершенно противоположна политика Франціи. Французская администрація и здѣсь держится общаго своего начала облагодѣтельствованія каждаго подданнаго: по французскому закону, переѣзжающій въ колонію, если не въ состояніи купить себѣ тамъ землю, долженъ заключить съ однимъ изъ землевладѣльцевъ французской колоніи договоръ, котораго начала точнымъ образомъ опредѣлены въ самомъ законѣ.

Въ томъ случаѣ, когда у государства собственныхъ колоній нѣтъ, правительству приходится принимать мѣры для облегченія условій выселенія, какъ отдѣльныхъ лицъ, такъ и цѣлыхъ массъ. Здѣсь прежде всего для правительства является возможнымъ облегчить условія для выселенія уничтоженіемъ юридическихъ препятствій. Сюда относятся: 1) отмѣна требованія испрашивать у правительства разрѣшеніе на выѣздъ. Въ XVIII ст., когда политика западноевропейскихъ государствъ опиралась на начало большаго количества народонаселенія, какъ условія благополучія страны, во всѣхъ кодексахъ стояла угроза смертной казни и др. сильныхъ наказаній за самовольный выѣздъ. Но уже *Юсти* началъ мотивировать невѣрность такого воззрѣнія, а слѣдовавшіе за нимъ публицисты XIX ст. доказали необходимость держаться совершенно другаго начала — права свободы оставленія государства. Законодательства XIX ст. замѣнили потому воспрещеніе выѣзда и требованіе испрашивать на то дозволеніе требованіемъ дѣлать о томъ только заявку правительству, дабы оно могло принять для пользы переселяющихся надлежащія полицейскія мѣры. 2) Сложеніе съ желающихъ выселиться состоящихъ на нихъ сборовъ, податей и повинностей. Такіе сборы правительство въ правѣ разложить на остающихся, такъ какъ они вслѣдствіе выселенія тѣхъ будутъ находиться въ болѣе выгодныхъ условіяхъ. 3) Принятіе такихъ мѣръ, кои могли бы доставить выселяющимся увѣренность, что они не сдѣлаются жертвами обмана промышленниковъ, устроивающихъ такія переселенія. Эти мѣры заключаются въ наблюденіи за промышленными компаніями, завѣдующими переселеніемъ: — въ требованіи, чтобы на перевозныхъ судахъ соблюдены были всѣ установляемыя закономъ правила относительно гигіеническихъ и др. условій, необходимыхъ для благополучнаго переѣзда; далѣе, постановленіе въ тѣхъ колоніяхъ, куда направляются выселяемые, консуловъ или другихъ спеціально на-

значаемыхъ для того агентовъ, коихъ дѣло оказать посредничество и всякаго рода пособія для переселяемыхъ. — Такія чисто полицейскія заботы объ удобствахъ переселяемыхъ представляетъ изданный въ Англіи въ 1825 г. Passengers Act (9, Георга IV., Гл. 21), разсмотрѣнный съ новѣйшими его пополненіями у Рошера (Колоніи). За нимъ послѣдовали подобныя же законоположенія другихъ государствъ: Бременъ, 1832, Гамбургъ, 1855, Бельгія, 1843, Франція, 1855.

Въ случаѣ выселенія цѣлыхъ массъ правительство не можетъ ограничиваться вышеуказанными мѣрами, но должно войти посредствомъ дипломатическихъ сношеній въ обстоятельное соглашеніе съ правительствомъ того государства, куда направляются массы выселяющихся (см. объ этомъ статью *Gessler*'а, пом. въ Zeitschrift für Staatswiss., т, 18).

ГЛАВА II.

Предупрежденіе и удаленіе опасностей, могущихъ грозить жизни и здоровью человѣка.

§ 86.

Жизни и здоровью человѣка могутъ грозить опасности, какъ отъ болѣзней, такъ и отъ различныхъ несчастныхъ случаевъ. Совокупность мѣръ, принимаемыхъ для предупрежденія и удаленія болѣзней, излагается въ отдѣленіи первомъ этой главы, а во второмъ отдѣленіи подвергаются разсмотрѣнію мѣры, принимаемыя для охраненія жизни и здоровья гражданъ отъ различныхъ несчастныхъ случаевъ.

ОТДѢЛЕНІЕ I.

Мѣры для предупрежденія и излеченія болѣзней (Медицинская полиція).

§ 87.

Необходимость цѣлой совокупности мѣръ, направляемыхъ для предупрежденія и излеченія болѣзней, открывается изъ того, легко понимаемаго обстоятельства, что отдѣльное лицо въ этомъ отношеніи представляется совершенно безсильнымъ. Оба эти вопроса — и предупрежденіе и излеченіе болѣзней — органически связаны между собою. Тогда

только могутъ быть найдены предупредительныя мѣры, если въ странѣ имѣется надлежащій персоналъ свѣдущихъ медиковъ. Дѣятельность страны, заключающаяся въ надлежащемъ примѣненіи цѣлой совокупности этихъ двоякаго рода мѣръ, направляемыхъ для предупрежденія и излеченія болѣзней, называется *медицинская полиція* (Medicinal-Polizei, Staatsarzneikunde, Sanitäts-Polizei, medicinische Staatsverwaltung). Медицинскую полицію надобно отличать отъ полицейской медицины, какъ отдѣльнаго вида технической науки — судебной медицины *).

Начало медицинской полиціи можно искать только въ XVI ст. Прежде всего вопросы судебной медицины, необходимость изслѣдованій убійствъ и различныхъ несчастныхъ случаевъ столкнула правительство съ врачами. Врачи и аптекаря, призывавшіеся правительствомъ въ половинѣ XVII ст. къ занятію въ государствѣ должностей, связанныхъ съ надлежащимъ отправленіемъ дѣлъ судебно-медицинскихъ, начали указывать правительству на санитарныя условія страны. Вслѣдствіе этого, забота объ улучшеніи санитарныхъ условій начинаетъ мало по малу входить въ функцію правительства и съ половины XVIII ст. въ различныхъ западноевропейскихъ государствахъ издаются медико-полицейскіе уставы (напр., въ Пруссіи въ 1720, въ Австріи въ 1770 и т. д.), весьма несовершенные, отражающіе и слабость медицины, какъ науки, и множество предразсудковъ. Весьма интересно въ этомъ отношеніи слѣдить за развитіемъ и ходомъ медико-полицейскихъ уставовъ (см. прекрасное сочиненіе *Хорна*, das Preussische Medicinalwesen, II. T. 1853 г., а третій 1863 г.). Новые медико-полицейскіе уставы представляютъ, сравнительно съ предъидущими, различія, обнаруживающія, какъ совершенно иныя начала науки медицины, такъ и изученіе соціальныхъ отношеній страны; въ современной медицинѣ болѣзни являются въ большинствѣ случаевъ послѣдствіями жизненныхъ условій—количества населенія, воздуха, свѣта, жилища, движенія, пищи, условій, на которыя и нужно дѣйствовать для предупрежденія болѣзней; изученіе соціальныхъ отношеній привело къ

*) Литература о вопросахъ медицинской полиціи, начиная съ изд. въ 1799 г. сочиненія *Frank*, System einer vollständigen medizinischen Polizei. 7 т.—весьма обширна. См. особенно *Lévy*, Traité d'hygiène publique et privée, 2 т. Пар 1850; *Tardieu*, Dictionnaire d'hygiène publique, 3 т. Пар. 1852. *Pappenheim*, Handbuch der Sanitäts-Polizei 2 т. Берл. 1858 *Reich*, System der Hygienie, 2 т. Лейп. 1870—1871. Особенно же см. превосходное руководство *Крамера* (L. Krahmer) Handbuch der Staatsarzneikunde, ч. I. Medicinalordnung, Галле, 1874. *Mohl*, P. W. I, 174 и слѣд.

тому убѣжденію, что плохія жизненныя условія массы небогатаго, особенно рабочаго класса составляютъ одну изъ главнѣйшихъ причинъ нездоровья всѣхъ, и что на улучшеніе жизненныхъ условій этого класса нужно дѣйствовать и по цѣлямъ медицинской полиціи. Вмѣстѣ съ тѣмъ, новѣйшая жизнь привела къ убѣжденію, что принятіе медико-полицейскихъ мѣръ нельзя возлагать на одно правительство, что безъ помощи общества правительство съ этимъ дѣломъ управиться не въ состояніи, что современная медицинская полиція должна представлять дѣятельность цѣлой страны,—дружное, основанное на взаимномъ содѣйствіи общества и правительства принятіе мѣръ для предупрежденія и для излеченія болѣзней.

Такое убѣжденіе стало порождаться съ XVIII ст., когда германскія правительства управленіе вопросами медицинской полиціи начали ввѣрять особымъ коллегіямъ, составленнымъ изъ врачей, Collegium medicum seu sanitatis. Такія центральныя установленія вызвали и устроеніе мѣстныхъ физикатовъ; широкая дѣятельность медицинскихъ факультетовъ въ Германіи, подготовленіемъ надлежащаго персонала, дала возможность и общинамъ принять надлежащее участіе въ этомъ важномъ вопросѣ. Въ Пруссіи въ началѣ XIX ст. старинныя Collegia medica были введены въ министерство внутреннихъ дѣлъ, при которомъ изъ нихъ образовались техническіе, спеціальные совѣты, дающіе прусской администраціи надлежащія основы; таковы: wisenschaftliche Deputation für das Medicinalwesen (1817) Oberstaatsprüfungs-Commission für Aerzte und Apotheker (1825), technische Commission für Pharmacie u. Curatorium für Krankenhausangelegenheiten (1832).

Въ каждой провинціи, въ вѣдѣніи Оберъ-президента состоитъ особая коллегія— Medicinal-Collegium, и въ каждомъ округѣ (Regierung)—особый совѣтъ медиковъ (Medicinal-Rath).

Въ Австріи по учрежденію 1830 г. центральное управленіе этими вопросами ввѣрено министерству внутреннихъ дѣлъ, въ средѣ котораго дѣйствуютъ Sanitäts-Referent и Medicinal-Commission; Kreismedicinalräthe и Medicinal-Commissionen bei den Stadthaltereien, а имъ подчинены окружные врачи — Bezirks-Aerzte и Aerzte bei öffentlichen Anstalten (V. 1860). Вмѣстѣ съ тѣмъ (по Gemeinde-Ordnung . 1859 г. § 119), общинамъ ввѣрена также забота по обезпеченію санитарныхъ условій.

Во Франціи при министерствѣ промышленности (M. d'agriculture et travaux publics) устроено совѣщательное установленіе изъ четырехъ

врачей, двухъ техниковъ и трехъ чиновниковъ—Comité consultatif d'hygiène publique. Въ департаментахъ, съ 1848 г., для оказанія пособій префектамъ и мерамъ, коимъ главнымъ образомъ ввѣрены дѣла медицинской полиціи, дѣйствуютъ совѣщательные Conseils et comités d'hygiène publique et de salubrité dans les départements. Въ новѣйшее время, именно съ 1850 г., правительство желаетъ привлечь къ этому дѣлу и общины.

Въ этомъ отношеніи, именно въ желаніи, чтобы главнѣйшія заботы приняли на себя общины, весьма замѣчательно бельгійское законодательство. Оно возлагаетъ принятіе всякаго рода необходимыхъ мѣръ непосредственно на общины; правительству предоставлено имѣть только общій надзоръ, чрезъ находящагося въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ Inspecteur général и чрезъ учрежденныя въ провинціяхъ Commissions de santé.

Въ Англіи до сороковыхъ годовъ правительство всѣ дѣла медицинской полиціи возлагало непосредственно на общины. Но когда въ холеру 1838 года средства общинъ оказались недостаточными и ихъ дѣятельность несостоятельною, правительство Англіи стало выказывать стремленіе взять это дѣло отчасти и въ свои руки. Вслѣдствіе изданныхъ въ 1848 г. General Health Act и Nuisances Removal and Diseases Prevention Act, постановлены слѣдующія правила: а) на мировыхъ судей возложена обязанность постановлять принятіе медико-полицейскихъ мѣръ; б) въ большихъ и населенныхъ мѣстностяхъ, въ случаѣ большой смертности (23 на 1,000 человѣкъ), при требованіи $^1/_{10}$ части плательщиковъ прямыхъ налоговъ, должна быть учреждаема мѣстная полицейская управа — Local Board of Health; для общаго наблюденія и центральнаго управленія медико-полицейскими вопросами учреждено General Board of Health, которое должно ставить инспекторовъ для наблюденія въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ; но дѣла этого учрежденія скоро перешли въ Privy Council, при которомъ въ 1857 году учредилось General Council of Medical Education. По мнѣнію Гнейста, такая администрація весьма далека отъ совершенства; въ вопросахъ медико-полицейскихъ въ Англіи весьма ощутительно отсутствіе центральнаго регулятора и вопросы медицинской полиціи обезпечены въ Англіи менѣе, чѣмъ въ другихъ государствахъ Европы (ср. объ этомъ Л. Штейна, Verwaltungslehre, III, S. 22—39).

§ 88.

Въ Россіи до новѣйшаго времени, до введенія земскихъ учрежденій, заботы о медико-полицейскихъ вопросахъ брало на себя исключительно правительство, общество оставалось къ нимъ совершенно равнодушнымъ, вслѣдствіе чего результаты правительственной дѣятельности не были сильны. И правительство съ нѣкоторою энергіею берется за эти вопросы только съ XVI ст., до тѣхъ поръ это вѣдала исключительно церковь *). Съ XVI ст. являются стремленія правительства принимать мѣры для предупрежденія моровыхъ повѣтрій и заразы; но, какъ врачей первоначально было немного, они вызывались изъ за границы, то и простыхъ карантинныхъ мѣръ не удавалось поставить надлежащимъ образомъ. Отъ моровыхъ повѣтрій и эпидемій народу сгибало чрезвычайное множество; древняя исторія Россіи представляетъ поучительнѣйшій урокъ, какимъ опасностямъ подвергается народъ при отсутствіи полицейскихъ мѣръ. Борису Годунову принадлежитъ честь первыхъ попытокъ введенія медико-полицейскихъ мѣръ въ Россіи. Устроившійся затѣмъ Аптекарскій приказъ, который дѣйствовалъ подъ начальствомъ боярина и составленъ былъ изъ иноземныхъ врачей проявляетъ въ XVII ст. энергическую дѣятельность: вызываютъ много новыхъ врачей изъ за границы, отправляютъ русскихъ учиться медицинѣ въ европейскихъ университетахъ; при Михаилѣ Ѳедоровичѣ упоминаются полковые врачи при войскахъ и фельдшера (рудометы), учреждаются полевыя аптеки; въ Москвѣ, при Алексѣѣ Михайловичѣ открывается большая аптека, называвшаяся новою, въ противоположность старой, учрежденной при Иванѣ IV; дѣлаются распоряженія о составленіи травниковъ, разводятся аптекарскіе сады; въ концѣ XVII ст., при извѣстіи о язвѣ, устроиваются вокругъ Москвы карантины, издаются постановленія о

*) См. объ этомъ *Рихтера*, Исторія медицины въ Россіи, М. 1814, 8 частей; собраніе россійскихъ законовъ о медицинскомъ управленіи съ 1640 по 1826, СПБ., 1827 г., 3 части; *К. Геллина*. Опытъ гражданской медицинской полиціи, примѣненной къ законамъ Россійской Имперіи, Вильно, 1842. *Ханыкова*, Очеркъ исторіи медицинской полиціи въ Россіи, помѣщ. въ журналѣ министерства внутреннихъ дѣлъ, за 1851 г., части 33 и 34; *Лешкова*, медицина въ древней Россіи, помѣщ. въ Москвитянинѣ за 1853 г., *Я. Чистовича*, Очерки изъ исторіи русскихъ медицинскихъ учрежденій XVIII ст., СПБ. 1870, Журналъ, издававшійся съ 1855 г.—1871, Архивъ судебной медицины и общественной гигіены. Сборникъ сочиненій по судебной медицинѣ, полиціи и пр. издаваемый съ 1872 г. медицинскимъ департаментомъ.

принятіи предосторожностей при появленіи различныхъ прилипчивыхъ болѣзней.

Особое вниманіе на эту, малоразвитую часть въ Россіи обращаетъ Петръ I. Многихъ молодыхъ людей отправляетъ за границу, въ Италію, для изученія медицины, учреждаетъ военные госпитали и при нихъ хирургическія училища, повелѣваетъ разводить аптекарскіе сады и кладетъ основаніе началу вольныхъ аптекъ въ Россіи, приглашаетъ въ казенную службу иноземныхъ врачей и вызываетъ изъ за границы повивальныхъ бабокъ; аптекарскій приказъ дѣлаетъ учрежденіемъ коллегіальнымъ, подъ названіемъ Медицинской Канцеляріи, подъ главнымъ начальствомъ Архіатера; при этой канцеляріи впослѣдствіи былъ учрежденъ совѣтъ изъ медиковъ. Петръ хотѣлъ изъ этого учрежденія создать центральную медицинскую коллегію, которая должна была проводить новыя медико-полицейскія мѣры на цѣлую Россію, но онъ встрѣтилъ непреодолимое къ тому препятствіе — отсутствіе врачей, съ чѣмъ долго боролись и его преемники. Хотя въ 1739 году и учреждены были въ Петербургѣ и Москвѣ Физикаты и изданъ около того же времени генеральный регламентъ о госпиталяхъ, но недостатокъ надлежащаго количества врачей дѣлалъ всѣ мѣры до XIX ст. почти неосуществимыми. Императрица Екатерина II, назначивъ въ учрежденіи о губерніяхъ во всѣ города, губернскіе и уѣздные, врачей, учредила центральное установленіе — медицинскую коллегію, съ особымъ главно-управляющимъ, плодомъ дѣятельности которой было много весьма полезныхъ медико-полицейскихъ распоряженій, но выполненіе ихъ надолго должно было оставаться формальнымъ, за неимѣніемъ надлежащаго персонала. Учрежденныя при императорѣ Павлѣ I по губернскимъ городамъ Врачебныя Управы не измѣнили существа дѣла, такъ какъ и по учрежденію о губерніяхъ врачи, стоявшіе въ связи съ губернскимъ правленіемъ, могли дѣйствовать съ тѣмъ же слабымъ успѣхомъ, какъ и врачебныя управы. Увеличившееся количество врачей въ Россіи, вслѣдствіе успѣшныхъ занятій московской медицинской академіи, сдѣлавшейся факультетомъ московскаго университета, также Виленскаго университета, присоединившагося къ Россіи при императрицѣ Екатеринѣ II, и устроившейся медицинской академіи въ Петербургѣ—дали возможность, при учрежденіи министерствъ, поставить центральное управленіе дѣлами медицинской полиціи надлежащимъ образомъ. Это управленіе ввѣрено министерству внутреннихъ дѣлъ, въ средѣ коего учрежденъ медицинскій департаментъ и медицин-

скій совѣтъ. На основаніи позднѣйшихъ реформъ 1836 и 1842 годовъ, медицинскій департаментъ, директоръ котораго есть Генералъ-Штабъ-докторъ гражданской части, сосредоточиваетъ въ себѣ центральное управленіе гражданскою медицинскою частью, дѣлами судебной медицины и медицинской полиціи. Дѣйствуя рядомъ съ медицинскимъ совѣтомъ, составленнымъ изъ спеціалистовъ и признаннымъ высшимъ въ государствѣ врачебно-ученымъ, врачебно-полицейскимъ и врачебно-судебнымъ установленіемъ, медицинскій департаментъ обязанъ принимать общія административныя мѣры для надлежащаго исполненія во всей Россіи указанныхъ въ врачебныхъ уставахъ (Т. XIII) медико полицейскихъ мѣръ. Медицинскій департаментъ дѣйствуетъ чрезъ Врачебныя Отдѣленія губернскихъ правленій, устроенныя въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ введены земскія установленія, и чрезъ врачебныя управы въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ земскихъ учрежденій еще нѣтъ. Врачебныя отдѣленія губернскихъ правленій образованы по указу 2 іюня 1865 года на томъ началѣ, что врачебная управа, губернскій комитетъ общественнаго здравія и губернскій оспенный комитетъ нашли удобнымъ слить въ одно органическое цѣлое съ губернскимъ правленіемъ, въ составъ присутствія котораго введенъ потому губернскій врачебный инспекторъ; самое врачебное отдѣленіе губернскаго правленія составлено изъ врачебнаго инспектора, оператора и акушера. Тѣ обязанности по дѣламъ медицинской полиціи, которыя не предоставлены земскимъ учрежденіямъ, должны осуществляться въ губерніи губернаторомъ и врачебнымъ отдѣленіемъ губернскаго правленія. Въ подчиненіи губернскому врачебному инкпектору и дѣйствуетъ штатное число врачей уѣздныхъ и городовыхъ, которые, по указанію губернскаго врачебнаго инспектора, ведутъ общій по губерніи медико-полицейскій надзоръ.

Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ земскія учрежденія не введены, дѣйствуютъ: врачебная управа (инспекторъ, операторъ и акушеръ), комитетъ общественнаго здравія и оспенный комитетъ.

Въ *Москвѣ* остается еще до введенія реформы медико-полицейскаго управленія, *медицинская контора*, состоящая изъ штадтъ-физика, инспектора для обозрѣнія больницъ, медика, фармацевта и двухъ гражданскяхъ чиновъ. (Уст. Вр. ст. 16) *).

*) Мнѣнія Московской Городской Думы (общей) по проекту преобразованія медико-полицейскаго управленія Москвы пом. въ Прав. В. 1870, № 198.

Въ Петербургѣ устроено 28 іюня 1868 г. (въ видѣ опыта, на 2 года), для столицы и для Петербургской губерніи, *особое врачебное управленіе*. Подъ ближайшимъ начальствомъ оберъ-полиціймейстера, оно состояло изъ штадтъ-физика, старшаго врача полиціи, фармацевта-ревизора и старшаго ветеринара. Это управленіе имѣло такое же значеніе, какъ и врачебныя отдѣленія губернскихъ правленій. Съ учрежденіемъ въ 1873 г. С.-Петербургскаго градоначальства, и это врачебное управленіе преобразовано. Замѣнивше его *врачебное управленіе при градоначальникѣ* состоитъ изъ инспектора, врачебнаго присутствія, старшаго врача полиціи и прочихъ чиновъ по штату. Врачебное присутствіе, имѣя по завѣдыванію дѣлами врачебнаго управленія въ столицѣ такую же функцію, какъ врачебныя отдѣленія губернскихъ правленій въ губерніяхъ, состоитъ, подъ предсѣдательствомъ инспектора, изъ старшаго врача полиціи, инспектора врачебно-полицейскаго комитета, и одного изъ полицейскихъ врачей, назначаемыхъ по-очереди на извѣстный срокъ градоначальникомъ. Въ качествѣ совѣщательныхъ членовъ присутствія, при немъ состоятъ эксперты, по спеціальнымъ отраслямъ медицинской и ветеринарной науки. Постановленія врачебнаго присутствія по дѣламъ, непредоставленнымъ его собственному рѣшенію, вносятся на утвержденіе градоначальника. Обязанности должностныхъ лицъ врачебнаго управленія столицы ближайшимъ образомъ опредѣляются инструкціею министра внутреннихъ дѣлъ. (Положеніе 2 апр. 1873 г., въ С. У. 1873 г., № 322). Но, кромѣ того, для медико-полицейской дѣятельности въ губерніи, при С.-Петербургскомъ губернскомъ правленіи состоитъ особое *врачебное отдѣленіе*—изъ губернскаго врачебнаго инспектора, двухъ членовъ — врачей, эксперта судебно-химическихъ и микроскопическихъ изслѣдованій и губернскаго ветеринара. Для надлежащихъ же наблюденій и принятія своевременно мѣръ относительно повальныхъ болѣзней, дѣйствуетъ въ Петербургѣ *Исполнительная Санитарная Коммиссія* (С. У. 1868 г., № 591) *). Въ Петербургской

*) Эта коммиссія была образована еще въ 1867 г., когда закрылся комитетъ общественнаго здравія, и повелѣно было отпускавшіяся на него изъ городскихъ суммъ 3,000 р. передать въ распоряженіе этой коммиссіи. Но при образованіи въ 1873 г. новаго врачебнаго управленія при градоначальникѣ, и въ виду примѣненія къ столицѣ новаго городоваго положенія 1870 г., повелѣно внести въ Госуд. Совѣтъ соображеніе о томъ, необходимо ли дальнѣйшее существованіе въ Петербургѣ исполнительной санитарной коммиссіи и врачебно-полицейскаго комитета.

Городской Общей Думѣ родилось въ 1869 г. желаніе образовать частное общество въ видахъ содѣйствія правительственнымъ учрежденіямъ по санитарному надзору въ городѣ. (Возбудившаяся объ этомъ мысль въ коммиссіи одобрена въ засѣданіи общей Думы 9 декабря 1869; Прав. Вѣстн. 1870, № 1).

Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія, обязанности принятія медико-полицейскихъ мѣръ лежатъ и на земствѣ. Хотя положеніе о земскихъ учрежденіяхъ только общимъ образомъ указало на этотъ вопросъ, предоставивъ вѣдѣнію губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій «участіе *преимущественно* въ хозяйственномъ отношеніи и въ предѣлахъ, закономъ опредѣленныхъ, въ попеченіи о народномъ здравіи» (ст. 2, пунктъ 8), но крайняя неудовлетворительность условій народнаго здоровья побудила земскія собранія обратиться, какъ къ точному изученію этого вопроса, такъ и къ выработкѣ совершенно новыхъ мѣръ. Почти всѣ земскія собранія начали съ того, что поручили уѣзднымъ управамъ собрать данныя о медико-полицейскихъ условіяхъ въ уѣздахъ. Затѣмъ земскія собранія пришли къ созданію двоякихъ плановъ. Нѣкоторыя изъ нихъ (какъ напр. Казанское, Полтавское, Екатеринославское и др.) высказали убѣжденіе о необходимости имѣть при губернской земской управѣ постоянное земское медико-полицейское учрежденіе, какъ центральное для цѣлой губерніи. Другія (какъ, напр. Псковское, Харьковское и пр.) нашли болѣе удобнымъ, не устроивая центральнаго такого учрежденія при губернской управѣ, ввѣрить администрацію этого дѣла поуѣздно — уѣзднымъ земскимъ управамъ или отдѣльнымъ при нихъ коммиссіямъ. Трудно еще сказать, которая изъ этихъ двухъ системъ привьется къ земской администраціи и которая принесетъ болѣе пользы. Казанское губернское земское собраніе изъ анализа самыхъ условій народнаго здравія пришло къ заключенію, что необходимо устроить губернскій земскій совѣтъ народнаго здравія и до тѣхъ поръ, пока такой планъ не осуществится, учредило при губернской управѣ *медицинскій совѣтъ* (отчетъ Казанской губернской управы, 1866 г.). Точно также, Полтавское губернское земское собраніе, въ 1866 году, учредило при губернской управѣ *постоянную медицинскую коммиссію*. Вполнѣ успѣшная ея дѣятельность, оцѣненная собраніемъ, опредѣлившимъ въ сессію 1868 г. дальнѣйшее сохраненіе этой коммиссіи на прежнихъ началахъ, заставляетъ обратить на себя вниманіе вообще мѣстной меди-

цинской администраціи *). Въ докладѣ этой коммиссіи собранію обмотивировано, какъ кажется, вполнѣ вѣрное положеніе, что земская медицина всей губерніи должна составлять одно организованное цѣлое и имѣть во главѣ своей спеціально-медицинское учрежденіе, съ уполномоченнымъ для наблюденія врачомъ, но при этомъ медицинскія суммы каждаго уѣзда оставлять въ вѣдѣніи уѣздныхъ управъ и не смѣшивать съ суммами другихъ уѣздовъ (Сводъ журн. Полтавскаго губернскаго земскаго собранія, 4-го созыва, Полтава, 1868 г., стр. 411 и 423). Пермское губернское земское собраніе, вообще занявшееся устроеніемъ санитарнаго дѣла весьма энергически, подобно Полтавскому, устроило при губернской управѣ *санитарную коммиссію земскихъ врачей Пермскаго края* подъ предсѣдательствомъ санитарнаго врача изъ всѣхъ медиковъ г. Перми. Санитарному врачу назначено жалованья 3,000 р. и поручено составить подробную санитарную карту Пермской губерніи (сборникъ Пермскаго земства 1873 г. **). Екатеринославское земство нашло необходимымъ ходатайствовать, чтобы уѣздные комитеты общественнаго здравія, еще не закрывшіеся въ 1866 г., были бы поставлены въ органическую связь съ уѣздными управами (Постанов. Екатеринославскаго губернск. земскаго собранія, 1866 г., Екатеринославъ, 1867 г., стр. 50). Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ главныя распоряженія взяли на себя уѣздныя земства, являются тѣже стремленія изучить прежде всего санитарныя условія, для чего уѣздными собраніями учреждаются особыя должности санитарныхъ врачей. Большую пользу для разъясненіа самаго вопроса, на какихъ основаніяхъ всего удобнѣе могутъ наши земства устроить свою земскую администрацію меди-полицейскаго дѣла надобно ожидать отъ *съѣздовъ земскихъ врачей*. Такіе съѣзды начались весьма недавно, но уже успѣли показать свое значеніе не только тѣмъ, что поставили совершенно новые вопросы, но и тѣмъ, что направили иначе дѣятельность земскихъ собраній относительно обезпеченія санитарныхъ условій ***).

*) См. А. *Жуковскаго*, Земская медицина въ Полтавской губ., въ Арх. Суд. Мед. 1870, № 1—3.

**) Пермская санитарная коммиссія на первомъ планѣ поставила изслѣдованіе эпидемій, особенно лихорадокъ, постоянно гнѣздящихся въ Шадринскомъ уѣздѣ и сифилиса, распространеннаго въ Соликамскомъ уѣздѣ. (См. статью о земской санитарной части въ Пр. Вѣст. 1872, № 116).

***) Первый съѣздъ земскихъ врачей Тверской губерніи въ 1871 г. (см. замѣтку о немъ въ Арх. Суд. Мед. 1871, № 4) вызвалъ съѣзды въ губ. *Нижегородской* (Ж. VIII очер. собр. 1872, стр. 11 и 171), *Пермской, Самарской, Новгородской*.

Большинство земскихъ собраній, получившихъ въ свое вѣдѣніе, за передачею государственныхъ крестьянъ въ общее управленіе, опредѣленное число врачей и фельдшеровъ бывшаго вѣдомства государственныхъ имуществъ, озаботились прежде всего составленіемъ для этихъ врачей инструкцій и устроеніемъ надлежащаго за ними надзора (см. общую выборку изъ такихъ инструкцій въ ст. *г. Трауготта*, обзоръ устройства земствомъ медицинской части, помѣщенной въ Архивѣ судебной медицины, 1868 г.. № 4). Заботы ихъ объ устроеніи органовъ для мѣстной земской администраціи встрѣтили повсюду препятствіе въ недостаточности денежныхъ средствъ (см., напр., сборникъ Херсонскаго земства, 1868 г., № 9, приложенія; постановленія уѣзднаго Калужскаго собранія, 1868 г., стр. 51 и пр.). Вообще надобно сдѣлать замѣчаніе, что какъ земскія собранія получили больницы и капиталы отъ прежнихъ приказовъ общественнаго призрѣнія бѣдныхъ, то всѣ средства для принятія медико-полицейскихъ мѣръ находятся въ связи съ дѣломъ призрѣнія и не имѣютъ еще надлежащей для себя почвы.

Какъ земскія собранія впервые провели надлежащія заботы о медико-полицейскомъ дѣлѣ въ уѣздахъ, такъ городскимъ думамъ предстоитъ создать на новыхъ началахъ санитарную часть въ городахъ: городовое положеніе 1870 г. открываетъ (ст. 2 и 103) имъ эту возможность.

I. Мѣры, принимаемыя для предупрежденія болѣзней.

§ 89.

Нынѣшнее состояніе науки медицины, точнымъ образомъ показавшей, что большинство болѣзней проистекаетъ отъ такихъ условій общественной жизни, на измѣненіе которыхъ съ выгодою можетъ дѣйствовать государство, побудило сдѣлать эти условія вопросомъ полицейскихъ законовъ страны. Такъ, слѣдующіе семь вопросовъ вызываютъ постановленія полицейскаго закона и дѣятельность государства:

1) Предупрежденіе наслѣдственныхъ болѣзней.

2) Предупрежденіе болѣзней для зачатаго и при рожденіи.

3) Предупрежденіе болѣзней, проистекающихъ отъ дурнаго вскормленія и воспитанія.

4) Охраненіе чистоты воздуха.

5) Охраненіе безвредности жизненныхъ припасовъ.

6) Надзоръ за продажею и употребленіемъ ядовитыхъ веществъ, и 7) Предупрежденіе повальныхъ болѣзней.

§ 90.

1) Наслѣдственныя болѣзни могутъ быть устранены, если закономъ будутъ воспрещены такіе браки, отъ которыхъ положительно можно ожидать только болѣзненнаго потомства. На этомъ основаніи, положительный законъ можетъ воспретить: 1) слишкомъ ранніе и слишкомъ поздніе браки. Срокъ слишкомъ ранняго и слишкомъ поздняго брака конечно относителенъ, и мнѣнія писателей, начиная съ Франка, весьма различны по отношенію къ этому вопросу, но законодательство, для избѣжанія зла, можетъ выставить опредѣленный срокъ. Въ Россіи въ прежнее время законодательство, руководствуясь византійскимъ правомъ, постановленіями Эклоги и Прохирона, опредѣляло 14 и 15 лѣтній возрастъ для мужчинъ и 12—13 лѣтній для женщинъ. Эти сроки подтвердила и печатная кормчая книга, и такъ оставалось до 1830 года, когда постановлено было наименьшимъ возрастомъ для мужчинъ 18 лѣтъ, а для женщинъ 16 лѣтъ (П. С. № 3,807). Это правило дѣйствуетъ и въ настоящее время вообще въ Россіи съ предоставленіемъ, впрочемъ, епархіальнымъ архіереямъ разрѣшать браки, если не достаетъ не болѣе 6 мѣсяцевъ до этого срока. Въ закавказскомъ краѣ природнымъ жителямъ дозволяется вступать въ бракъ по достиженіи женихомъ 15, а невѣстою 13 лѣтъ (Т. X, Ч. I, ст. 3, по продолж. 1863 года). Наибольшій возрастъ, при которомъ дозволено вступленіе въ бракъ, признанъ 80-лѣтній (ст. 4). 2) На такомъ же основаніи, положительный законъ можетъ воспретить вступленіе въ бракъ съ лицами крайне болѣзненными или допустить, и по заключеніи брака, немедленно въ подобномъ случаѣ разводъ. По русскому закону, для лицъ всѣхъ вѣроисповѣданій воспрещается вступать въ бракъ только съ безумными и сумасшеошими (ст. 5). Для лицъ, исповѣдующихъ православную и римско-католическую вѣру, болѣзнь одного изъ супруговъ (кромѣ неспособности къ брачному сожитію) не можетъ служить причиною для развода, но для лицъ, исповѣдующихъ евангелическую вѣру, неизлечимая прилипчивая болѣзнь служитъ причиною къ разводу (Т. XI, Ч. 1, Уст. иностранныхъ исповѣданій, ст. 251). 3) Для достиженія той же цѣли положительнымъ закономъ можетъ быть воспрещаемо вступленіе въ бракъ въ близкихъ степеняхъ

родства. Физіологическія причины, доказываемыя и полнѣйшими примѣрами исторіи, служатъ мотивомъ такого права государства вторгнуться, посредствомъ опредѣленія своего положительнаго закона, въ устроеніе брака. Большинство древневосточныхъ законодательствъ, не воспрещавшихъ брака въ близкихъ степеняхъ родства, представляютъ гибельныя послѣдствія изнѣженности и слабости восточныхъ народовъ. Только законодательство Моисея сдѣлало впервые точное и общее опредѣленіе, воспретившее бракъ между кровными родственниками. Египетское и другія восточныя права допускали браки въ близкихъ степеняхъ родства по особымъ своимъ религіознымъ представленіямъ. Воспрещеніе, высказанное въ Моисеевомъ правѣ, было принято и Магометомъ. Христіанская церковь поставила такое ограниченіе непремѣннымъ правиломъ. (См. объ этомъ *Sam. Mayer*, Die Rechte der Israeliten, Athener u. Römer, Лейпц., 1866, стр. 301 и слѣд.). Такъ какъ такія воспрещенія имѣютъ въ виду не только начала медицинской полиціи, но и стремленіе обезпечить нравственность, то положительные законы европейскихъ государствъ нерѣдко раздвигали эти ограниченія чрезвычайно широко, распространяли ихъ и на близкія степени свойства.

По русскому закону, воспрещается вступать въ бракъ въ степеняхъ родства и свойства, согласно съ церковными законами той церкви, къ исповѣданію которой принадлежатъ вступающіе въ бракъ (Т. X, Ч. I, ст. 23). На этомъ основаніи, для лицъ православнаго исповѣданія воспрещаются браки между родственниками нисходящими и восходящими по прямой линіи, а въ боковыхъ линіяхъ до 5-й степени родства и свойства. Для лицъ исповѣдующихъ католическую религію, воспрещается бракъ между нисходящими и восходящими, а въ боковыхъ — между братьями и сестрами и между теткою и племянникомъ. По уставу евангелической церкви, браки воспрещаются: между родственниками нисходящей и восходящей линій, между родными братьями и сестрами, между отчимомъ и падчерицею, между мачихою и пасынкомъ, между зятемъ и тещею, между невѣсткою и свекромъ и между племянникомъ и родною теткою (Т. XI, Ч. I, Уст. еванг. церкви, ст. 206).

§ 91.

2) *Болѣзни для зачатаго и при рожденіи* могутъ быть предупреждены: попеченіемъ о сохраненіи зачатыхъ и заботами о поданіи надлежащей помощи рожепицамъ.

Попеченіе о сохраненіи зачатыхъ вызываетъ особыя законоположенія, представляющія, какъ заботы о беременныхъ женщинахъ, такъ и предоставленіе имъ различныхъ преимуществъ. Уже египетское право, а за нимъ законодательство Моисея, право Аѳинянъ и дальнѣйшія права убѣдились въ необходимости доставлять беременнымъ женщинамъ особыя преимущества и полнѣйшую защиту. Древне-египетское право указывало не подвергать беременную женщину наказанію, въ случаѣ, если бы она и совершила преступленіе, до разрѣшенія ея отъ бремени; точно также, какъ и еврейское, оно дозволяло беременнымъ употреблять въ пищу свиное мясо, воспрещенное другимъ. По аѳинскому праву, домъ беременной женщины дѣлался убѣжищемъ для скрывшагося въ немъ убійцы, такъ какъ арестованіе его могло испугать беременную. Новѣйшія права развили полнѣе такую защиту для беременныхъ женщинъ, назначая болѣе строгія наказанія за наносимыя имъ оскорбленія, опредѣляя двойныя вознагражденія за ихъ спасеніе, воспрещая на улицахъ и вообще въ публичныхъ мѣстахъ выставленіе страшныхъ или отвратительныхъ предметовъ и т. д. Кромѣ того, въ новѣйшее время выставляются весьма справедливыя желанія, чтобы чрезъ народныя школы и чрезъ особыя, для простолюдиновъ написанныя, сочиненія распространялись въ массы совѣты о томъ, какія правила должны соблюдать беременныя женщины для сохраненія здоровья своего плода, какія, между прочимъ, грозятъ опасности здоровью зачатыхъ отъ дурныхъ обычаевъ простолюдиновъ, не понимающихъ всей важности лежащихъ на нихъ заботъ и допускающихъ наносить побои беременнымъ. Наши земскія собранія, съ такою энергіею принявшіяся за образованіе сельскихъ повитухъ, безъ сомнѣнія, обратятъ вниманіе и на этотъ важный вопросъ.

Попеченія о предупрежденіи болѣзней, которыя могутъ получиться человѣкомъ при самомъ рожденіи, достигаются распоряженіями о надлежащемъ количествѣ повивальныхъ бабокъ и акушеровъ, надлежащимъ за ними надзоромъ, а равно устроеніемъ родильныхъ покоевъ. До открытія земскихъ учрежденій, только большіе наши центры, — Петербургъ, Москва, Варшава, Вильно—были обезпечены надлежащимъ количествомъ акушеровъ, повивальныхъ бабокъ и родильныхъ пріютовъ; въ остальныхъ городахъ, со времени учрежденія о губерніяхъ, были поставлены акушеры и повивальныя бабки, но не было родильныхъ пріютовъ; въ селеніяхъ же, за небольшими исключеніями селеній государственныхъ крестьянъ, ни объ акушерахъ, ни объ ученыхъ повивальныхъ бабкахъ,

ни о родильныхъ пріютахъ не было и помину. Въ настоящее время, вслѣдствіе предложенія министерства внутреннихъ дѣлъ, большинство нашихъ земскихъ собраній стали принимать мѣры для устроенія при земскихъ больницахъ родильныхъ отдѣленій и школъ для приготовленія сельскихъ повитухъ (см. ниже). Врачебный уставъ, въ видѣ инструкціи повивальнымъ бабкамъ, указываетъ случаи, когда бабка должна призывать врача или акушера, указываетъ и акушеру случаи, когда онъ обязанъ, послѣ кончины роженицы, дѣлать, для сохраненія жизни младенца, цесарское сѣченіе (Т. XI, Уставъ Врачебный, ст. 177 и слѣд.).

§ 92.

3) Многія болѣзни пріобрѣтаются вслѣдствіе *дурнаго вскормленія и воспитанія*. Хотя обязанности вскормленія и воспитанія лежатъ непосредственно на семьѣ или на близкихъ родственникахъ, но бываютъ случаи, въ которыхъ, если не явится полицейская помощь государства, дурное вскормленіе и воспитаніе возбудитъ множество болѣзней, совершенно неизлечимыхъ. Разсматривая эти случаи, встрѣчаемся съ слѣдующими вопросами: а) полученіе кормилицъ и устроеніе пріютовъ для малолѣтнихъ дѣтей; б) наблюденіе за воспитаніемъ въ школахъ и в) наблюденіе за содержаніемъ ремесленныхъ учениковъ и малолѣтнихъ рабочихъ на фабрикахъ.

а) Вскормленіе ребенка грудью составляетъ натуральную обязанность матери. Такая обязанность, точно исполняемая животными, не находитъ возможности исполненія у людей главнымъ образомъ въ двухъ классахъ: въ классѣ рабочемъ, вслѣдствіе бѣдности матери, находящейся на фабричной работѣ и неимѣющей времени кормить своего ребенка, и въ классѣ образованномъ, вслѣдствіе ненормальнаго воспитанія и болѣзненной изнѣженности женщинъ, не могущихъ выполнять обязанностей матери. Въ обоихъ случаяхъ, вмѣсто матери, нужно получить кормилицу; не говоря уже о первыхъ, даже и для вторыхъ вопросъ полученія кормилицъ въ большихъ центрахъ представляетъ затрудненія, которыя отдѣльное лицо своими средствами предупредить не можетъ. Трудность представляется въ полученіи надлежащей кормилицы, которая бы вмѣстѣ съ кормленіемъ не доставила ребенку и множества болѣзней, въ особенности же сифилиса, чрезвычайно распространеннаго въ нисшемъ классѣ, изъ котораго являются кормилицы. Здоровье, какъ и вскормле-

ніе; богатому не всегда можно купить и деньгами. Единственнымъ средствомъ является устроеніе въ большихъ центрахъ, со стороны частныхъ предпринимателей, такихъ заведеній, которыя въ одно и то же время служили бы, какъ бюро кормилицъ, отпускаемыхъ состоятельнымъ за извѣстное вознагражденіе въ пользу заведенія, и пріютомъ для тѣхъ грудныхъ дѣтей, матери которыхъ не въ состояніи, вслѣдствіе работы на фабрикахъ, кормить дѣтей дома. Такое соединеніе цѣли промышленной съ помощью бѣднымъ можетъ вызвать поддержку и пособіе со стороны общины и даже правительства; послѣднему во всякомъ случаѣ принадлежитъ надзоръ, чтобы такія бюро кормилицъ дѣйствовали надлежащимъ образомъ, не заключали бы подлога и не представляли опасности для здоровья какъ принимаемыхъ въ пріютъ младенцевъ, такъ и самихъ кормилицъ. Такія бюро кормилицъ вызвали въ литературѣ, начиная съ сочиненія извѣстнаго Франка (Medicinalpolizei) надлежащій анализъ (Швейцеръ, Донне, Тардье и др.) и въ XIX столѣтіи въ большихъ центрахъ Европы явилось множество подобныхъ учрежденій. Въ Россіи впервые, въ 1840 году, разрѣшено учредить въ Москвѣ доктору Вендриху пристанище для кормилицъ (Отчетъ Министерства внутреннихъ дѣлъ, за 1840 годъ, въ Ж. Мин. внутреннихъ дѣлъ, 1841 г., № 6); но съ тѣхъ поръ и въ большихъ нашихъ центрахъ учрежденіе такихъ бюро идетъ весьма вяло.

Рядомъ съ подобными бюро, необходимы пріюты для малолѣтнихъ дѣтей, родители которыхъ не въ состояніи о нихъ заботиться. Для дѣтей родителей состоятельныхъ легко могутъ устроиться пріюты частными предпринимателями съ цѣлью выгоды. Но для дѣтей бѣдныхъ родителей, по преимуществу рабочаго класса, работающихъ внѣ дома, устроеніе такихъ пріютовъ необходимо на счетъ общины, если рабочіе, посредствомъ ассоціаціи, не найдутъ возможнымъ устроить такихъ необходимыхъ для себя учрежденій. Еще Платонъ мечталъ о необходимости устроенія такихъ пріютовъ; въ новѣйшее время это не ограничивается одними желаніями, высказанными въ обширной, касающейся этого предмета литературѣ, но дѣйствующіе въ большомъ числѣ въ Германіи Klein-Kinder Schulen, устроенныя по методѣ фребелевскаго дѣтскаго сада, въ Англіи Dame-Schools, и во Франціи Salles d'asyle (въ числѣ болѣе 3,090) — приносятъ уже неоцѣнимую пользу (см. издаваемый во Франціи періодическій органъ — L'ami de l'enfance; journal des salles d'asyle. Paris. M-me *Millet*, Observations sur le système des écoles d'Angleterre

pour la première jeunesse. Par. 1824; *Hügel,* Ueber die socialen Humanitäts-Anstalten für die Kinder der unteren Volksklassen. Wien. 1851. *De Gérando*, Bienfaisance publique. II, стр. 21.). Въ Россіи объ этомъ вопросѣ явились энергическія заботы въ тридцатыхъ годахъ. Въ 1839 году состоялось положеніе объ устроеніи особаго попечительнаго комитета дѣтскихъ пріютовъ, которые дѣйствовали уже въ Петербургѣ подъ покровительствомъ императрицы. Представляя проектъ общаго положенія о дѣтскихъ пріютахъ, комитетъ въ своемъ докладѣ высказалъ, что дѣтскіе пріюты въ Россіи не должны быть только копіями подобныхъ учрежденій за границею, но должны быть вполнѣ русскими, соотвѣтствующими русскому духу, потребностямъ и степени народнаго просвѣщенія. Комитетъ предполагалъ необходимымъ устроить въ каждой губерніи особыя попечительства, а въ столицахъ—совѣты, и поставить центральное установленіе въ Петербургѣ — комитетъ главнаго попечительства дѣтскихъ пріютовъ. Цѣлью устроившихся пріютовъ, признанныхъ положеніемъ 27 декабря 1839 г., было поставлено — доставить убѣжище бѣднымъ дѣтямъ, остающимся безъ призора во время дневныхъ работъ ихъ родителей, убѣжище, которое до нѣкоторой степени замѣняло бы имъ семейство; внушить симъ дѣтямъ чувства религіи и доброй нравственности, къ сей цѣли направить всѣ занятія дня и даже игры, и пріучить ихъ къ порядку и опрятности. Дѣтскіе пріюты, принятые подъ покровительство Государыни Императрицы, получили и значительныя средства, а именно: а) опредѣленную сумму, ежегодно выдаваемую отъ опекунскихъ совѣтовъ; б) суммы отъ ежегодно розыгрываемыхъ въ пользу пріютовъ лотерей; в) суммы, получаемыя отъ ежегодныхъ или единовременныхъ приношеній благотворителей и г) деньги, собираемыя съ родителей, платящихъ за содержаніе дѣтей ихъ въ пріютѣ (2-е Пол. Собр. Зак. № 13,031). Въ настоящее время имѣется всего въ Россіи, въ вѣдѣніи состоящаго въ IV отдѣленіи Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи *Главнаго Комитета*, подъ управленіемъ двухъ столичныхъ совѣтовъ, 43 губернскихъ, 3 областныхъ, 2 городовыхъ, одного войсковаго, одного горнаго и 9 уѣздныхъ попечительствъ *99 дѣтскихъ пріютовъ*, призрѣвающихъ ежегодно болѣе 12,000 дѣтей (въ 1868 г. призрѣвалось 10,256 приходящихъ и 2,128 питомцевъ въ ночлежныхъ и сиротскихъ отдѣленіяхъ на полномъ содержаніи вѣдомства) и издерживающихъ въ теченіи года до 800,000 р. (Въ 1868 г. всѣми пріютами израсходовано было 807,086 р. 89 к.

Общій запасный капиталъ всего пріютскаго вѣдомства превышаетъ 2.000,000 (2.310,375 р.), кромѣ того недвижимыхъ имуществъ по оцѣнкѣ имѣется на 900,000. Отчетъ, послѣдній изъ напечатанныхъ, по вѣдомству дѣтскихъ пріютовъ за 1868 г. С.-Петерб. 1870).

§ 93.

б) Наблюденіе за воспитаніемъ въ школахъ, принадлежащее правительству, не можетъ ограничиваться только наблюденіемъ за преподаваніемъ въ школѣ, но обязано поставить точный надзоръ и за физическимъ воспитаніемъ, доставляемымъ школою. Дурная администрація школы, не обращающая надлежащаго вниманія на физическое воспитаніе дѣтей, дѣйствуетъ самымъ разрушительнымъ образомъ на ихъ здоровье. Вредное вліяніе школы на здоровье учениковъ стало обращать вниманіе мыслителей уже съ конца прошедшаго столѣтія. Богатая литература по этому предмету въ новѣйшее время разъяснила тѣ начала, которыхъ долженъ держаться надзоръ за школами, поставляемый отъ правительства. (См. объ этомъ *Krauss*, Zur Reform des öffentlichen Unterrichts. Штутг., 1840; *Lorinser*, Zum Schutz der Gesundheit in Schulen. Берл. 1836; *Pointe*, Hygiène de colléges. Пар. 1846; *Rud Virchow*, Ueber gewisse, die Gesundheit benachtheiligende Einflüsse der Schulen 1869; переводъ этого сочиненія, изд. Немировымъ, Спб. 1870, неточенъ. H. *Klencke*, Schul-Diätetik, Лейпц. 1871). Именно указываютъ на необходимость наблюденія за выполненіемъ слѣдующихъ условій: 1) Устроеніе школы, въ особенности, если въ ней имѣютъ жить ученики, какъ пансіонеры, на мѣстоположеніи здоровомъ, и соблюденіе, при расположеніи ея комнатъ и устроеніи вентиляціи, правилъ, вызываемыхъ гигіеническими требованіями и предписываемыхъ современною строительною полиціею; 2) обезпеченіе достаточнаго свѣта въ комнатахъ школы и устроеніе надлежащаго вечерняго освѣщенія; отсутствіе наблюденій по отношенію надлежащаго освѣщенія награждаетъ и въ новѣйшее время учениковъ многихъ школъ многоразличными болѣзнями глазъ. 3) Наблюденіе за надлежащимъ устройствомъ столовъ и скамеекъ: отъ небрежности въ этомъ отношеніи пріобрѣтаются болѣзни грудныхъ и брюшныхъ органовъ и искривленіе позвоночнаго столба. 4) Воспрещеніе продолжительнаго сидѣнья учениковъ отъ долгихъ уроковъ, безъ достаточныхъ промежутковъ, и введеніе гимнастики для надлежащаго тѣлеснаго дви-

женія; важность гимнастики въ школахъ впервые разъяснилъ знаменитый Франкъ (въ III части его Medicinalpolizei). Въ Англіи и во Франціи законодательство этого предмета не касается; въ Пруссіи первоначально въ 1819 г. Turnunterricht было воспрещено, въ 1834 г. — дозволено, въ 1842 г.—сдѣлано непремѣннымъ условіемъ первоначально для высшихъ, потомъ и для нисшихъ школъ. 5) Наблюденіе за тѣмъ, чтобы учителя сообразовали свои требованія и задаваемые уроки съ возрастомъ и силами учениковъ.

Какъ эти, такъ и вытекающія изъ нихъ начала, по мнѣнію нѣмецкихъ публицистовъ, могутъ быть выполнены только въ томъ случаѣ, если наблюденіе за этимъ будетъ ввѣрено мѣстнымъ медицинскимъ чинамъ, на которыхъ можетъ быть возложена обязанность періодическаго посѣщенія имѣющихся въ ихъ округѣ школъ (*Моль* I, 193). Въ Россіи, при отсутствіи, особенно въ уѣздахъ, достаточнаго количества медиковъ, на подобное средство расчитывать трудно. Гораздо удобнѣе эту обязанность возложить на установленныхъ въ 1860 г. инспекторовъ народныхъ школъ, отъ которыхъ, на этомъ основаніи, можно требовать знакомства съ наилучшими сочиненіями, разъясняющими этотъ важный вопросъ.

§ 94.

в) Надзоръ за ремесленными и фабричными заведеніями, допускающими къ работѣ малолѣтнихъ, вызывается тѣми же началами, какъ и надзоръ за школами, и представляетъ для практическаго осуществленія неменьшія трудности. Вопросъ о надзорѣ за ремесленниками, съ цѣлью предупрежденія ихъ жестокаго обращенія съ учениками, и невыгоднаго для здоровья учениковъ помѣщенія и кормленія, явился вслѣдъ за паденіемъ цеховъ и уничтоженіемъ отдѣльныхъ цеховыхъ управъ и судовъ. Такое наблюденіе достигается, какъ предоставленіемъ права иска въ судѣ къ такому ремесленнику, такъ и періодическими осмотрами ремесленныхъ заведеній органами санитарной полиціи. Такіе осмотры, по примѣру западно-европейскихъ государствъ, назначаются и у насъ въ большихъ центрахъ и открываемыя такими осмотрами злоупотребленія доказываютъ совершенную необходимость приведенія этого дѣла въ Россіи къ болѣе систематическому надзору. Большія затрудненія представляетъ улучшеніе положенія дѣтей, работающихъ на фабрикахъ. Работою дѣтей на

фабрикахъ ранѣе всего стали пользоваться въ Англіи. Не смотря на трудность вмѣшательсва въ это дѣло со стороны полиціи, встрѣчающей здѣсь столкновенія какъ съ денежнымъ интересомъ мануфактуристовъ, такъ и съ властію родителей, въ Англіи прежде, чѣмъ въ другихъ государствахъ Европы, былъ возбужденъ объ этомъ законодательный вопросъ и въ новѣйшее время разрѣшенъ удовлетворительно. Въ 1802 г. первоначально Робертомъ Пилемъ былъ внесенъ билль о такихъ малолѣтнихъ работникахъ на бумажныхъ и шерстяныхъ фабрикахъ; хотя этотъ билль не прошелъ, не прошелъ и въ обобщенномъ видѣ въ 1815 и 1819 г., но былъ принятъ въ 1825 году, однако долго оставался мертвою буквою, такъ какъ не было устроено надлежащей инспекціи; но вслѣдствіе предложеній лорда Эшли (Ashley) состоялись акты 1833 и 1844 г., дѣйствующіе до сихъ поръ въ Англіи, и послужившіе образцомъ для другихъ европейскихъ государствъ. Начала этого законоположенія слѣдующія: дѣти могутъ быть принимаемы въ качествѣ работниковъ на фабрики только по достиженіи 8 лѣтъ; въ день не должны работать болѣе 6 часовъ и ежедневно должны посѣщать школу по крайней мѣрѣ на два часа; при фабрикѣ долженъ быть врачъ; для наблюденія за выполненіемъ этихъ правилъ устроены общіе инспекторы, объѣзжающіе фабрики съ опредѣленнымъ числомъ помощниковъ.

Въ тридцатыхъ годахъ, по примѣру Англіи, за это дѣло взялось и французское правительство. Послѣ любопытныхъ публикацій, сдѣланныхъ Société industrielle de Mulhouse, правительствомъ наряжена для изученія этого вопроса коммиссія. Сдѣланный извѣстнымъ Вильерме (Villermé) докладъ, «sur l'état physique et moral des ouvriers français», 1839, послужилъ основаніемъ новаго мануфактурнаго устава Франціи, изданнаго, 22 марта 1841 г., въ которомъ, по отношенію къ малолѣтнимъ работникамъ на фабрикахъ, приняты англійскія начала; но примѣнить ихъ Франція не съумѣла, такъ какъ не устроила для этого особыхъ инспекторовъ, но возложила наблюденіе за этимъ дѣломъ на мэровъ; только въ 1858 г. правительство поручаетъ conseils généraux подумать объ этомъ вопросѣ устроеніемъ индустріальной полиціи (см. *Wolowski*, Le travail des enfants dans les manufactures, Paris, 1868). Примѣръ Франціи подѣйствовалъ и на Пруссію, гдѣ также въ 1839 г. былъ изданъ законъ, развитый новымъ закономъ 16 мая 1853 г. Этотъ новый законъ, по мнѣнію Л. Штейна, — самый совершенный во всей Европѣ (III, 76). По этому закону, дѣти, недостигшіе 12 лѣтъ, вовсе не могутъ

работать на фабрикахъ; фабриканты, принимающіе дѣтей отъ 12 до 16 лѣтъ, обязаны имѣть при фабрикѣ школу, должны имѣть особую книгу, въ которую вносить часы посѣщенія каждымъ такимъ ребенкомъ школы; получивъ такую точную статистику малолѣтнихъ работниковъ на фабрикахъ, этотъ законъ установилъ и точный надзоръ за выполненіемъ постановленныхъ имъ правилъ. — Въ Австріи этотъ вопросъ опредѣляется §§ 86—88 Gewerbeordnung 1855 года: недостигшимъ 10 лѣтъ, воспрещена совершенно работа на фабрикахъ; отъ 10 до 12 — по особому разрѣшенію, и только — если при фабрикахъ имѣются школы; опредѣлено число часовъ работы и времени пребыванія въ школѣ.

Что касается Россіи, то нѣкоторыя статистическія данныя, собранныя въ Архивѣ Судебной медицины о работѣ дѣтей на фабрикахъ, показываютъ, что это дѣло находится у насъ въ положеніи еще весьма неудовлетворительномъ (см. напр. Докладъ врача Покровскаго о фабрикахъ г. Егорьевска, Рязанской губерніи; 1868 г. № 4; срав. приглашеніе редакціи въ № 1 за 1869 г., смѣсь, стр. 49). Отдѣльныя распоряженія министерства внутреннихъ дѣлъ, напр., распоряженіе 1866 года объ обязанностяхъ фабрикантовъ имѣть при фабрикахъ больницы, распоряженія, дѣлаемыя министерствомъ и губернаторами о періодическихъ осмотрахъ фабричныхъ и ремесленныхъ заведеній, показываютъ только, что эти вопросы требуютъ систематической разработки и постановленія опредѣленныхъ полицейскихъ мѣръ, которыя и предложены въ проэктѣ новаго мануфактурнаго устава. Нѣкоторыя изъ земскихъ собраній представили уже ходатайство о томъ, чтобы законом ъбыло опредѣлено наибольшее число часовъ работы дѣтей на фабрикахъ *).

§ 95.

4) *Охраненіе чистоты воздуха*, составляющее важную мѣру, могущую предупредить появленіе множества болѣзней, значительно до-

*) Такъ *Костромское* губернское собраніе представило такое ходатайство вслѣдствіе заявленія гласнаго, г. *Шипова*, что на весьма многихъ фабрикахъ въ Нерехтскомъ и Кинешемскомъ уѣздахъ работы производятся днемъ и ночью, работники распредѣлены на двѣ смѣны и мѣняются большею частію чрезъ каждые 8 часовъ; такимъ образомъ на каждаго рабочаго приходится среднимъ числомъ въ сутки 12 рабочихъ часовъ (Ж. 1872 стр. 88). Ср. ст. *Моллесона*, Рабочіе механическаго заведенія общества „Кавказъ и Меркурій“ въ Спасскомъ Затонѣ, пом. въ Арх. Суд.-Мед. 1870, № 3; *Португалова*, Гигіена чернорабочихъ рудокоповъ, ib. № 4.

стигается: а) выборомъ здороваго мѣстоположенія для центровъ населенія; б) уничтоженіемъ тѣсноты жилищъ; в) соблюденіемъ чистоты и опрятности; г) воспрещеніемъ производить вредящіе чистотѣ воздуха промыслы и д) надлежащимъ устроеніемъ кладбищъ.

а) Мѣстоположеніе, занятое центромъ населенія, имѣетъ важное вліяніе на чистоту воздуха; мѣстоположеніе высокое въ этомъ отношеніи гораздо полезнѣе, нежели придавленное горами и пр. Но при устроеніи центровъ населенія обыкновенно руководствовались не столько соображеніями о гигіеническихъ условіяхъ, сколько расчетами экономическими, промышленными и другими, а потому только при устроеніи новыхъ городовъ можетъ идти рѣчь о соблюденіи такого условія. По отношенію же къ центрамъ населенія уже существующимъ, при невыгодномъ мѣстоположеніи, можетъ явиться забота объ улучшеніи его; такъ, если центръ населенія окруженъ болотами, съ громадною пользою для чистоты воздуха могутъ быть приняты мѣры осушки такихъ болотъ посредствомъ прорытія каналовъ, улучшенія растительности и пр. Всего нагляднѣе представляютъ статистическія данныя относительно здоровья обывателей нѣкоторыхъ старыхъ европейскихъ городовъ, выстроенныхъ частію на возвышенномъ, а частію на низменномъ мѣстѣ; какъ, напр., въ Брюсселѣ: въ низменной его части, населенной бѣднымъ классомъ, смертность представляется: 1 : 29, а въ гористой—1 : 53 (См. рапорты лондонской санитарной коммиссіи съ 1848 г., Reports of the Metropolitan sanit. Commision; *Burdell*, Recherches sur les fièvres paludiennes, Par. 1858) *).

*) Работы по изученію всей совокупности санитарныхъ условій различныхъ городовъ и значенія хорошихъ системъ канализаціи начинаютъ разъяснять и этотъ вопросъ. См. любопытныя указанія, сдѣланныя *Петтенкоферомъ* въ его публичныхъ лекціяхъ въ 1873 г. о причинахъ большей смертности Мюнхена и др. нѣмецкихъ городовъ сравнительно съ Лондономъ. (*Max v. Pettenkoper*, Ueber der Werth der Gesundheit für eine Stadt, 1873). И въ Россіи начинаются изслѣдованія санитарныхъ условій городовъ. Изслѣдованіе г. *Гюбнера*, Очеркъ санитарнаго состоянія С.-Петербурга въ 1870 г. (пом. въ Арх. Суд. Мед. 1871, № 4 и оконч. въ Сборникѣ сочиненій, изд. мед. деп. 1872 г., Т. I), представляетъ драгоцѣнный статистическій матеріалъ относительно смертности въ Петербургѣ. Ср. также замѣтку помощника врачебнаго инспектора, г. *Михайлова*, городъ Вятка въ санитарномъ отношеніи,—въ Сборникѣ соч., изд. мед. деп., 1873, т. 2.

§ 96.

б) *Тѣснота жилищъ* представляетъ еще болѣе невыгодныя условія относительно чистоты воздуха. Статистика смертности, собранная во время эпидемій въ различныхъ кварталахъ европейскихъ городовъ, представляетъ самыя убѣдительныя данныя. Во время холерной эпидеміи 1830 г. въ Парижѣ, въ кварталахъ тѣсныхъ заболѣвалъ холерою 1 изъ 9, умиралъ 1 изъ 19; въ кварталахъ не столь тѣсныхъ заболѣвалъ 1 изъ 31, умиралъ 1 изъ 97. Изъ 18,000 умершихъ въ холерѣ въ 1849 году въ Лондонѣ приходилось на тысячу изъ высшаго класса 26, изъ средняго 157, изъ рабочаго класса 817. (*Roberts*, The physical condition of the labouring classes resulting etc. 1855). Такія же данныя являются и въ другихъ городахъ. Тѣснота жилищъ представляетъ въ этомъ отношеніи два вопроса: 1) тѣснота жилищъ, являющаяся отъ дурныхъ построекъ города вообще, невыгоднаго его плана въ санитарномъ отношеніи, недостаточной ширины улицъ и пр. и 2) тѣснота помѣщеній бѣднаго класса, по преимуществу рабочаго. По отношенію къ первому вопросу не всегда можно достигнуть скораго поправленія, не всегда можно послѣдовать примѣру Наполеона III и усердію Гаусманна — ломкѣ зданій для проведенія широкихъ улицъ и устроенію площадей и общественныхъ садовъ, справедливо признаваемыхъ магазинами воздуха. Только при проложеніи новыхъ улицъ и при возведеніи новыхъ зданій должно держаться точныхъ началъ, которыя въ новѣйшее время создаетъ строительная полиція. Ниже будетъ объясненъ ея призывъ и право и обязанность вторгаться въ возведеніе частныхъ построекъ, наблюдая за точнымъ выполненіемъ тѣхъ правилъ, которыя ставитъ положительный законъ, между прочимъ, и для обезпеченія чистоты воздуха.

§ 97.

Что касается тѣсноты помѣщеній бѣднаго класса, по преимуществу рабочаго, то этотъ вопросъ, особенно въ новѣйшее время, занимаетъ какъ публицистовъ, такъ и администрацію западно-европейскихъ государствъ. Тѣснота и неудобство жилищъ рабочаго класса нетолько въ санитарномъ отношеніи, но и въ отношеніи соціальномъ и нравственномъ, вызываютъ въ новѣйшее время глубокій анализъ, почему объ этомъ во-

просѣ будетъ еще рѣчь и въ главѣ о призрѣніи бѣдныхъ. Прежде всего на это дѣло обратила вниманіе въ тридцатыхъ годахъ Англія. Послѣ холерной эпидеміи 1832 г. явилось сочиненіе *Sydney Smirke*, Suggestions for the architectural improvement of the western part of London, 1834,— разъяснившее опасности для здоровья обитателей Лондона, проистекающія отъ тѣсноты жилищъ рабочаго класса, дѣлающихся источникомъ различнаго рода эпидемій; послѣдствіемъ изученія этого вопроса явились мѣры, какъ со стороны правительства, такъ и общества. Въ Германіи за изученіе этого вопроса принялись нѣсколько позже. Съ 1846 г. являются сочиненія объ этомъ вопросѣ Губера (V. A. Huber), пріобрѣвшаго затѣмъ знаменитое имя по изученію рабочаго вопроса. Его главная мысль объ устроеніи на началахъ ассоціаціи колоній рабочихъ раздѣлена императоромъ Наполеономъ III, который свои идеи объ этомъ вопросѣ еще въ 1845 г. выразилъ въ сочиненіи «sur l'extinction du pauperisme», и въ извѣстной степени стремился впослѣдствіи осуществить мѣрами своей императорской администраціи. Въ тоже время въ Бельгіи въ 1846 г. объ этомъ вопросѣ написалъ прекрасное изслѣдованіе *Ducpétiaux*, «Projet d'association financière pour l'amélioration des habitations et l'assainissement der quartiers habités par la classe ouvrière à Bruxelles». Въ Россіи этимъ вопросомъ, между прочими, занимались: г. *Веселовскій* (ст. «О недвижимыхъ имуществахъ въ Петербургѣ», помѣщ. въ Запискахъ Русскаго Географ. Общества, 1848), и г. *Тернеръ* («О рабочемъ классѣ», Спб. 1861).

Въ особенности новое движеніе этому вопросу дали въ Германіи конгрессъ нѣмецкихъ хозяевъ и центральный Прусскій союзъ о благосостояніи рабочаго класса *).

Сущность этого вопроса заключается въ томъ, чтобы рабочему классу въ обширномъ смыслѣ этого слова, занимающему теперь въ большихъ центрахъ помѣщенія крайне тѣсныя и по отношенію къ гигіеническимъ условіямъ весьма опасныя, доставить возможность имѣть помѣщенія удобныя, въ санитарномъ отношеніи выгодныя, и по цѣнѣ доступныя, сообразно съ получаемою ими заработною платою. Но откуда получить для построенія зданій капиталъ, и какимъ образомъ построить ихъ?

*) См. „Die Wohnungsfrage mit besonderer Rücksicht auf die arbeitenden Klassen, herausgegeben vom Centralverein in Preussen für das Wohl der arbeitenden Klassen", 2-е изд. 1866. Ср. *Engel*, Die moderne Wohnungsnoth, Лейпц. 1873.

Что касается необходимаго для того капитала, то онъ можетъ получиться, или, во первыхъ, отъ устроенія акціонерныхъ обществъ тѣми, кто заинтересованъ въ улучшеніи помѣщеній рабочаго класса, или во вторыхъ, посредствомъ устроенія для того ассоціацій самими рабочими. — Оба эти полученія капитала уже испытаны въ дѣйствительной жизни, и даютъ возможность сравнительнаго ихъ изученія. — Статистическія данныя убѣждаютъ, къ какимъ выгоднымъ результатамъ въ санитарномъ отношеніи привели первыя попытки улучшенія помѣщеній рабочаго класса. На Брюссельскомъ международномъ конгрессѣ благотворительности 1858 г. (congrès international de bienfaisance) г. Давидъ представилъ данныя относительно Даніи, гдѣ въ пятидесятыхъ годахъ въ устроенныхъ (и не весьма еще удачно) новыхъ помѣщеніяхъ для 430 фамилій рабочихъ смертность уменьшилась на $^4/_5$ сравнительно съ смертностію въ прежнихъ ихъ помѣщеніяхъ. — Въ Мюльгаузенѣ, гдѣ въ сороковыхъ годахъ положеніе рабочаго класса было такъ плохо, что средняя жизнь рабочаго едва достигала 18 лѣтъ, по улучшеніи помѣщеній рабочаго класса посредствомъ устроенія извѣстной *cité ouvrière*, средняя жизнь рабочихъ почти равняется средней жизни достаточныхъ классовъ. Въ Англіи дѣятельность двухъ Лондонскихъ обществъ достигла въ этомъ отношеніи результатовъ изумительныхъ. Одно изъ этихъ обществъ въ 1853 году имѣло три большія зданія для рабочихъ (одно на 120 семействъ, другое на 60, третье на 25), въ коихъ всего помѣщалось 1,340 лицъ. Изъ нихъ въ 1853 г. умерло 10 человѣкъ, что представляетъ смертность 13 : 1000; въ этомъ числѣ было 490 дѣтей, недостигшихъ десятилѣтняго возраста, и изъ нихъ въ томъ числѣ умерло 5, что представляетъ смертность дѣтей = 10 : 1000. Другое общество помѣщало въ своихъ домахъ 1,217 человѣкъ, изъ коихъ въ 1853 г. умерло 13. Между тѣмъ въ тоже время въ Лондонѣ въ обыкновенныхъ помѣщеніяхъ рабочаго класса пропорція смертности такова — 49 : 1000; а относительно дѣтей — 109 : 1000. Къ этому надобно присоединить, что вообще въ Лондонѣ въ рабочемъ классѣ 12% умираетъ отъ тифа, а въ этихъ новыхъ помѣщеніяхъ не было ни одного случая. Во время холеры 1854 г. въ этихъ домахъ на тысячу умиралъ 1, тогда какъ въ другихъ помѣщеніяхъ рабочаго класса смертность отъ холерной эпидеміи — 26 : 1000. Хотя въ послѣднее время смертность въ этихъ новыхъ помѣщеніяхъ нѣсколько увеличилась (16 : 1000), но это происходитъ оттого, что весьма многіе изъ помѣстившихся въ эти домы уже достигли

старости, и эта пропорція сравнительно съ общею сложностію въ Лондонѣ (24 : 1000) весьма благопріятна. (*E. Sax*, Die Wohnungszustände der arbeitenden Classen, Wien, 1869, стр. 43).

Обращаясь ближе къ сравнительной оцѣнкѣ этихъ двухъ средствъ полученія капиталовъ—благотворительныхъ и промышленныхъ обществъ и ассоціацій рабочихъ, прежде разсмотримъ устроеніе обществъ. Ближе всего устроеніе такихъ обществъ касается тѣхъ, кто прямо заинтересованъ въ улучшеніи положенія рабочихъ, именно фабрикантовъ, и вообще прямо пользующихся рабочими. Само собою разумѣется, что одно христіанское влеченіе не могло бы служить достаточнымъ побужденіемъ для фабриканта положить свой капиталъ для устроенія удобныхъ жилищъ рабочимъ; но фабрикантъ можетъ найти въ этомъ и побужденіе матеріальное, ибо, какъ опытъ показываетъ, этимъ средствомъ можетъ получить значительно большій процентъ на капиталъ, положенный въ фабричное производство. Даже безъ сокращенія заработной платы онъ этимъ средствомъ пріобрѣтетъ выгоднѣйшихъ работниковъ, такъ какъ опытъ показываетъ, что хорошее помѣщеніе рабочихъ даетъ громаднѣйшія улучшенія въ ихъ физическомъ, нравственномъ и экономическомъ отношеніи. Въ особенности, если капиталистъ войдетъ съ рабочими въ соглашеніе, удобное для себя и для нихъ, то устроеніе такихъ помѣщеній не только будетъ служить обезпеченіемъ въ санитарномъ отношеніи, но и послужитъ основаніемъ для рабочихъ устроить дальнѣйшія различныя ассоціаціи относительно полученія хорошей пищи, одежды и т. п. (См. *Huber*, die latente Association, 1866). Такое стремленіе фабрикантовъ собрать на тѣхъ или другихъ условіяхъ капиталы для устроенія удобныхъ помѣщеній рабочимъ, не такъ давно явившееся во Франціи, обезпечиваетъ въ настоящее время до 60 т. рабочихъ. Между такими обществами первое мѣсто занимаетъ устроившееся мануфактуристами Мюльгаузена — Société mulhousienne des cités ouvrières, собравшее основной акціонерный капиталъ въ 900 т. фр., получившее значительное пособіе отъ правительства и отъ Crédit foncier. (См. Eug. *Véron*, «Les institutions ouvrières de Mulhouse et des environs. Par. 1866). Указываютъ и на общество, съ успѣхомъ дѣйствующее въ департаментѣ Сены и Лоары, учрежденное *Бланзи* для помѣщеній каменноугольщиковъ; оно устроило для своихъ работниковъ 681 домъ, каждый съ двумя квартирами, и кромѣ того 99 домовъ построили сами рабочіе, при помощи со стороны общества; 4 села, образов. этими зданіями, имѣютъ болѣе 5 тысячъ обы-

вателей; общество положило на это капиталъ въ $1^1/_2$ милл. франковъ, и каждую квартирку, состоящую изъ двухъ комнатъ съ садикомъ, отдаетъ за $4^1/_2$ франка въ мѣсяцъ. — Въ гораздо большихъ размѣрахъ дѣйствуетъ такое же общество мануфактуристовъ въ Крезо (Creusot). — Въ Англіи только въ новѣйшее время пробуждается стремленіе у мануфактуристовъ позаботиться объ улучшеніи помѣщеній тѣхъ, трудъ которыхъ доставляетъ имъ капиталы и благополучіе. Образовавшіяся по вліянію мануфактуристовъ колоніи рабочихъ (Эштонъ въ Нуде, Эшвортъ въ Туртонѣ, Грантъ въ Бюри, Грегъ въ Бюллингтонѣ и др.) получили извѣстность. — Въ Бельгіи такія же колоніи de la société de la vielle montagne и колонія въ Горнѣ, устроенная извѣстнымъ владѣльцемъ каменноугольныхъ копей — de Gorge, разсматриваются, какъ образцовыя. — Менѣе проявили себя въ этой дѣятельности мануфактуристы Германіи; исключеніе представляютъ знаменитая мануфактура Круппа въ Эссенѣ (громадныя казармы для рабочихъ), Эшвейлерское общество, устроившее болѣе 300 помѣщеній. (См. объ этомъ Zeitschrift des Centralvereines, III, 2 Tетр. с. 200).

Самое малое участіе въ улучшеніи помѣщеній рабочаго класса принимаютъ мануфактуристы въ Россіи. О жалкомъ помѣщеніи рабочихъ на мануфактурахъ см. у г. *Флеровскаго*, Положеніе рабочаго класса въ Россіи, Спб. 1869 г. Только исключеніе представляютъ нѣкоторые богатые мануфактуристы центральной Россіи и Привислянскихъ губерній.

Но кромѣ мануфактуристовъ, прямо заинтересованныхъ въ улучшеніи помѣщеній рабочаго класса въ городахъ, гдѣ этотъ классъ представляется нетолько въ фабричныхъ работникахъ, но заключаетъ въ себѣ рабочихъ людей всякаго рода, этотъ вопросъ касается цѣлаго города уже прямо въ санитарномъ отношеніи. — Прежде всего является возможнымъ для капиталистовъ построить такія помѣщенія съ цѣлію чисто коммерческою, для полученія хорошихъ процентовъ на капиталъ. При слабомъ еще развитіи строительной технической части этотъ путь недостаточно извѣданъ, хотя уже являлись попытки въ большихъ центрахъ Европы довольно удачныя. Правда, что первыя такія общества, устроившіяся въ Лондонѣ, имѣли не столько коммерческую, сколько благотворительную цѣль, но ихъ дѣятельность показала возможность существованія подобныхъ обществъ и на основаніяхъ чисто коммерческихъ, т. е. что на затраченный такимъ образомъ капиталъ можно получить отъ 5 — 6%. Первое общество, устроившееся въ 1831 г. въ Лондонѣ (So-

ciety for improving the condition of the labouring classes) съ цѣлію вообще содѣйствовать улучшенію рабочаго класса, взяло на себя задачу устроенія удобныхъ помѣщеній только съ 1844 г., когда по стараніямъ лорда Эшли членами этого общества сдѣлались наибольшіе богачи Англіи и самое общество принято подъ покровительство королевы. Другое общество на такихъ же основаніяхъ учредилось въ 1841 г. по особымъ стараніямъ лорда Карлиля (Metropolitan association for improving the dwellings of the industrious classes). Первое изъ этихъ обществъ затратило капиталъ въ 40 т. ф., второе въ 95 т. ф.; первое отдаетъ 354 квартиры для семействъ и 368 ночлеговъ, всего помѣщается до 1700 человѣкъ; второе помѣщаетъ до 2000 человѣкъ. Дальнѣйшее развитіе взяли новыя общества, образовавшіяся нѣсколько по другимъ началамъ—строить небольшія помѣщенія по примѣру, поданному принцемъ Альбертомъ; ему слѣдовали: Гильярдъ, построившій въ Cowley Street 28 домовъ на 112 семействъ; а особенно съ 1861 г. альдерманъ Waterlow, нашедшій возможнымъ маленькія зданія соединять для этой цѣли въ одно цѣлое (blocks), по примѣру котораго устроившееся въ 1862 г. новое общество (Improved industrial dwellings Company), собравшее по акціямъ 35 т. фунтовъ и устроившее въ разныхъ мѣстахъ Лондона пять такихъ *block*s, помѣщающихъ до 1500 рабочихъ.—Всего же въ Англіи такихъ обществъ болѣе ста, располагающихъ капиталомъ свыше 500,000 ф. стерл. (См. Em. Sax. Die Wohnungszustände, стр. 132—140).

Во *Франціи*, въ послѣднее дѣсятилѣтіе съ успѣхомъ дѣйствуютъ подобныя же акціонерныя общества. Устроившееся акціонерное общество въ г. *Guebville*, близъ Мюльгаузена, съ капиталомъ въ 340 т. франковъ, имѣетъ цѣлію строить домы и отдавать ихъ въ наемъ или продавать ассоціаціямъ рабочихъ; это общество процвѣтаетъ. Но всѣ подобныя общества во Франціи относятся скорѣе къ категоріи обществъ, устроиваемыхъ фабрикантами вмѣстѣ съ рабочими, такъ какъ большинство ихъ образовалось по образцу cité ouvrière въ Мюльгаузенѣ (См. о нихъ Em. Saxe, стр. 144—157).

Въ Германскихъ городахъ равнымъ образомъ стали устроивать подобныя *Baugesellschaften*. Образовавшаяся акціонерная компанія въ Берлинѣ въ 1847 г. (Berliner Baugesellschaft) поставила себѣ цѣлію построить въ Берлинѣ зданія, для отдачи по возможно дешевѣйшей цѣнѣ квартиръ рабочимъ и для оказанія содѣйствія въ пріобрѣтеніи ими чрезъ 30 лѣтъ этихъ зданій въ собственность. Дѣло этого общества въ началѣ

пошло весьма удачно, но затѣмъ образовалось другое подобное общество «Actiengesellschaft Alexandra-Stiftung», (въ честь покровительства Императрицы Александры Ѳедоровны), имѣющее теперь болѣе широкое развитіе сравнительно съ первымъ. — По образцу Берлинскаго устроилось такое же Baugesellschtaft въ Штетинѣ въ 1853 г., затѣмъ въ Кенигсбергѣ, въ Герлицѣ, Штутгартѣ, Франкфуртѣ и др. (Статистику этихъ Германскихъ обществъ собралъ *Parisius*, помѣщена въ Wohnungsfrage, 1866, стр. 137—160). Въ Швейцаріи уже 10 такихъ акціонерныхъ обществъ, хотя дивидендъ не превышаетъ 4%, но постройки ихъ увеличиваются *).

Въ Россіи устроеніе подобныхъ обществъ акціонерныхъ еще въ зародышѣ, хотя въ большихъ нашихъ центрахъ является совершенная необходимость, уже въ санитарномъ отношеніи, озаботиться улучшеніемъ помѣщеній для рабочаго класса. Устроившееся въ Петербургѣ въ 1859 г. Общество для улучшенія въ С.-Петербургѣ помѣщеній рабочаго и нуждающагося населенія, свидѣтельствуетъ о возможности устроенія подобныхъ. Въ 1861 г. въ Петербургѣ устроилось другое общество, подъ названіемъ, «Общество доставленія дешевыхъ квартиръ и другихъ пособій нуждающимся жителямъ С.-Петербурга». Въ 1859 г. устроилось въ Ригѣ *акціонерное общество для устройства помѣщеній нуждающагося населенія*, съ капиталомъ въ 200 т. рублей. Въ 1861 г. устроилось подобное же общество въ Москвѣ, «Братолюбивое общество снабженія неимущихъ квартирами» состоящее подъ Августѣйшимъ покровительствомъ Государыни Императрицы, присоединенное (30 іюля 1869 г.) къ Человѣколюбивому обществу. (С. У. 1869 г., № 622).

§ 98.

Независимо отъ этого пути, — устроенія акціонерныхъ обществъ, капиталы для построенія надлежащихъ зданій могутъ быть найдены самими рабочими—ассоціаціями. Для достиженія этой цѣли могутъ устроиться двоякаго рода ассоціаціи: однѣ могутъ имѣть цѣлію только добыть кредитъ или средства для найма или пріобрѣтенія хорошихъ помѣщеній; другія могутъ имѣть непосредственно цѣлію уже самое построеніе домовъ

*) См. привосходный докладъ *Бёмерта*, пригот. къ Вѣнской выставкѣ, *V. Böhmert*, Arbeiterverhältnisse. u. Fabrikeinrichtungen der Schweiz. Цюр. 1873, I, стр. 209—298.

для помѣщеній. Первыя входятъ въ разрядъ кооперативныхъ ассоціацій въ обширномъ смыслѣ. Таковы англійскія *building societies*, имѣющія цѣлію посредствомъ періодическихъ вкладовъ ихъ членовъ собрать фондъ, изъ котораго доставлять членамъ возможность пріобрѣтать покупкою или постройкою дома. Какъ эти ассоціаціи представляютъ вообще кредитныя ассоціаціи, подобныя германскимъ Vorschuss-u. Credit. Vereine, имѣющія исключительную цѣль содѣйствовать пріобрѣтенію домовъ, то о нихъ будетъ сказано ниже, въ вопросѣ о пауперизмѣ. Здѣсь только замѣтимъ, что ассоціаціи этого рода могутъ принести чрезвычайную пользу рабочимъ, желающимъ пріобрѣсти отъ акціонернаго или другаго общества или отъ фабриканта выстроенный для рабочихъ домъ. (Мысли Экройда объ этомъ вопросѣ; *Acroyd*, Transactions of the national association for promoting social science. 1862).

Что касается ассоціацій втораго рода, прямо и непосредственно направленныхъ къ постройкѣ или пріобрѣтенію домовъ, то нельзя не признать значительныхъ затрудненій, всегда сопутствующихъ ихъ учрежденію и дѣятельности. Главнѣйшее препятствіе заключается въ трудности найти надлежащій кредитъ и въ организованіи надлежащей администраціи для веденія столь сложнаго дѣла. Однако сдѣланныя уже попытки увѣнчались успѣхомъ. Кооперативныя ассоціаціи Англіи успѣли построить себѣ 99 домовъ. Въ Гамбургѣ въ 1864 г. Baugenossenschaft устроило себѣ помѣщеніе. Учредившаяся съ этою же цѣлію съ 1866 г. ассоціація въ Парижѣ, Société coopérative immobilière, поставила себѣ цѣлію выстроенные домы продавать и въ постороннія руки, если можно съ выгодою. Понятно, что развитіе этого можно ожидать только въ будущемъ, при точнѣйшемъ сознаніи массою рабочихъ экономическихъ и соціальныхъ законовъ.

Какимъ бы путемъ ни получился капиталъ, отъ фабриканта ли, или какой либо акціонерной компаніи или отъ ассоціаціи рабочихъ, кто бы ни приступилъ къ построенію такихъ помѣщеній для рабочаго класса, требуются познанія въ технической, строительной сторонѣ этого дѣла. Съ каждымъ успѣхомъ строительнаго искусства будетъ увеличиваться и успѣхъ относительно самаго количества и качества вновь воздвигаемыхъ зданій для рабочаго класса.

Уже одни требованія выполненія санитарныхъ условій и возможной дешевизны застали строительное искусство въ расплохъ. Въ послѣднее десятилѣтіе однако много подвинулось впередъ и относительно строи-

тельной части. Создались и различныя системы построекъ. Система казарменной постройки значительными своими неудобствами вызвала систему отдѣльныхъ, небольшихъ зданій для рабочихъ (Cottage, Familienhaus), а послѣдняя въ новѣйшее время вызвала новую — внѣшнее соединеніе такихъ отдѣльныхъ зданій въ одно общее цѣлое ((blocks, Ansiedlungen). — Западно-европейскіе центры представляютъ замѣчательные образцы каждой изъ этихъ системъ, и чѣмъ болѣе распространятся свѣдѣнія о возможности на тѣхъ или другихъ выгоднѣйшихъ началахъ устроить такія помѣщенія, тѣмъ скорѣе могутъ собираться капиталы и удовлетворительнѣе достигать цѣли.

Но если въ какомъ либо центрѣ населенія, не соберутся капиталы ни посредствомъ акціонерныхъ компаній, ни посредствомъ ассоціацій рабочихъ, и помѣщенія послѣднихъ все будутъ оставаться неудовлетворительными и служить источникомъ заразъ и эпидемій? Городская община обязана явиться на помощь этому дѣлу, и еслибы община не сознавала этой обязанности, правительство, примѣняя общій законъ науки полиціи, въ правѣ понудить общину и оказать ей съ своей стороны содѣйствіе, сообразно средствамъ. — Такія отношенія можно изучать въ распоряженіяхъ, сдѣланныхъ уже различными правительствами. Англія въ тридцатыхъ годахъ отнеслась самымъ энергическимъ образомъ къ этому дѣлу. Какъ капиталисты, такъ и властію облеченныя лица приняли дѣятельное участіе въ устроеніи обществъ для улучшенія помѣщеній рабочаго класса. Королева своимъ личнымъ покровительствомъ обезпечила успѣхъ предпріятій, а съ 1851 г. явилось прямое правительственное вмѣшательство въ это дѣло. Common Lodging-Houses Act (1851 и 1853) возлагаетъ на исполнительную полицію надзоръ за соблюденіемъ въ помѣщеніяхъ рабочаго класса условій, обезпечивающихъ здоровье и нравственность. Nuisances Removal Act 1855 постановилъ правило, что ежели органъ медицинской полиціи (medical officer of health) или два частные практикующіе врача заявятъ, что въ такомъ то домѣ отъ дурнаго и неопрятнаго помѣщенія являются опасности въ санитарномъ отношеніи, открывается изслѣдованіе со стороны мѣстнаго мироваго судьи, и признанный виновнымъ въ допущеніи чрезвычайнаго населенія въ домѣ подвергается штрафу въ 40 шилл. — Это постановленіе впослѣдствіи развито (Local Government Act 1858) назначеніемъ въ городахъ особыхъ инспекцій. — Въ особенности же французское правительство проявило при императорѣ Наполеонѣ III полезнѣйшее вмѣша-

тельство въ это дѣло. Въ 1851 г., первоначально въ Парижѣ, а по примѣру его и въ другихъ городахъ, для наблюденія за тѣснотою жилищъ и предупрежденіемъ возбуждаемыхъ оттого въ санитарномъ отношеніи опасностей, устроены *Commisions des logements insalubres*. 22 Января 1852 года данъ былъ декретъ, коимъ назначенъ отъ государства кредитъ въ 10.000,000 франковъ для улучшенія помѣщеній рабочаго класса въ фабричныхъ городахъ Франціи. Послѣдствія этой мѣры оказались весьма выгодными: безъ подобнаго кредитз не могли бы достигнуть такого развитія Société mulhousienne des cités ouvrières и др. общества, открывшіяся по образцу Мюльгаузенскаго. Кромѣ того, по указанію Наполеона III устроили нѣкоторыя образцовыя зданія для рабочихъ, напр. Cité ouvrière въ rue Rochechouart въ Парижѣ.—Бельгійское правительство равнымъ образомъ нашло возможнымъ помочь этому дѣлу открытіемъ государственнаго кредита; таковы мѣры его въ 1849 г. — По примѣру правительства, въ Бельгіи и города стали открывать предпринимателямъ кредитъ и оказывать прямое денежное вспомоществованіе; такъ дѣйствуютъ Люттихъ, Гентъ, Моксъ, Нивель. Вообще можно сказать, что въ настоящее время въ этомъ вопросѣ полиц. дѣятельность Бельгійскаго государства (общества и правительства)—образцовая *).

Въ Россіи, какъ самая дѣятельность по возведенію новыхъ зданій для рабочаго класса еще въ зародышѣ, такъ и дѣятельность полицейская проявилась только: 1) въ поставленномъ отъ правительства требованіи, чтобы городскія начальства и вообще правительственныя мѣста и лица оказывали устроивающимся обществамъ (см. уставы обществъ Петербургскаго и Рижскаго) всевозможное содѣйствіе; 2) въ надзорѣ, возлагаемомъ въ большихъ нашихъ центрахъ на санитарныя коммиссіи и др. органовъ медицинской полиціи, за помѣщеніями рабочаго класса.

---

*) Полицейскія задачи, лежащія относительно этого вопроса на общинѣ и правительствѣ, начинаютъ подвергаться изученію путемъ литературы. Еще слабо разрѣшаютъ этотъ вопросъ попытки *Ратковскаго* и *Кернера*: *Ratkowsky*, Die zur Reform der Wohnunszustände in grossen Städten nothwendigen Massregeln der Gesetzgebung u. Verwaltung; *Th Körner*, „Der Beruf des Staates u. der Gemeinde in der socialen Frage“, 1873. Нѣкоторыя стороны этого дѣла разъяснились по поводу обсуждавшагося на Эйзенахскомъ конгрессѣ 6 и 7 октября 1872 г. квартирнаго вопроса на основаніи доклада *Энеля*. (Verhandlungen der Eisen. Versammlung, Лейпц. 1873, стр. 164—261).

§ 99.

в) *Наблюденіе за сохраненіемъ надлежащей чистоты и опрятности* служитъ опять важнымъ средствомъ, обезпечивающимъ чистоту воздуха. Отсутствіе этого условія въ городахъ востока дѣлаетъ эти города, между прочимъ, источникомъ различныхъ эпидемій. Средство для достиженія этого условія является въ правѣ правительства требовать, чтобы городъ позаботился о надлежащей канализаціи, устройствѣ надлежащихъ трубъ, принялъ зависящія отъ него мѣры для уборки съ улицъ всякаго рода нечистотъ, поддержанія постоянной чистоты и орошенія улицъ водою лѣтомъ, для предупрежденія пыли. Анализъ мѣръ, которыя могутъ быть для того предприняты, посредствомъ устроенія особыхъ промышленныхъ компаній или допущенія особыхъ подрядчиковъ, или возложенія такой обязанности, въ смыслѣ повинности, на отдѣльныхъ домовладѣльцевъ,—принадлежитъ самому городу. На полиціи лежитъ обязанность наблюденія за точнымъ выполненіемъ установленныхъ для того правилъ. Въ Россіи такая обязанность наблюденія возложена на органовъ исполнительной полиціи, отчасти еще при Петрѣ I, но главнымъ образомъ законоположеніями императрицы Екатерины II. Въ настоящее время, какъ въ уставѣ медицинской полиціи (Т. XIII, ст. 844—838), такъ и въ инструкціяхъ органамъ исполнительной полиціи, издаваемыхъ полицейскими начальниками въ городахъ, точнымъ образомъ разъясняется объемъ такого, ввѣреннаго исполнительной полиціи надзора *).

*) Замѣчательное улучшеніе санитарныхъ условій, достигнутое въ англійскихъ городахъ посредствомъ канализаціи и водопроводовъ, подробно изложенное Бухананомъ въ докладѣ 1866 г. (Ninth Report of the Medical Officer of the Privy Council for 1866, Лонд. 1867) сдѣлало этотъ вопросъ предметомъ разносторонняхъ техническихъ изученій и побудило многія городскія управленія западной Европы положить значительные капиталы для постройки сооруженій для скорѣйшаго отвода изъ города всѣхъ нечистотъ. (См. *Hobrecht*, Ueber öffentliche Gesundheitspflege und die Bildung eines Centralamts für offentliche Gesundheitspflege im Staate. Штет. 1868). Изслѣдованія *Петтенкоффа* и др. о зараженія почвы, какъ одной изъ причинъ эпидемій, вызвали въ Германіи и Швейцаріи опыты примѣненія различныхъ системъ канализаціи и вообще очищенія города. (Ср. *C. Emmert*, Ueber Städtereinigung und über die Kanalisation der Stadt Bern, Бернъ, 1872). Этимъ же вопросомъ занята въ настоящее времь и Петербургская городская дума: ей представлены различные проекты способовъ удаленія нечистотъ, Бурова и др.

§ 100.

г) Воспрещеніе отправлять въ центрахъ населенія *промыслы, вредно дѣйствующіе на чистоту воздуха*, объясняется примѣненіемъ того же закона науки полиціи. Нѣкоторыя изъ этихъ мануфактуръ безусловно могутъ быть воспрещены въ центрахъ населенія, другія могутъ быть допущены, но съ условіемъ принятія такихъ предосторожностей, которыми бы уничтожался вредъ для чистоты воздуха, и которыя потому должны находиться подъ постояннымъ наблюденіемъ полиціи. На этомъ основаніи, устроеніе всякаго рода мануфактутъ должно быть предварительно заявляемо мѣстной полицейской власти. (Объ этомъ ср. ниже, § 296). Значительное затрудненіе здѣсь представляется въ томъ, что съ успѣхами химіи въ новѣйшее время воззрѣнія на вредъ для чистоты воздуха, проистекающій отъ той или другой мануфактуры, часто измѣняются; дозволенія, данныя прежде на устроеніе въ городѣ мануфактуры, казавшейся въ этомъ отношеніи совершенно безвредною, ставятъ въ затрудненіе полицію при полученіи убѣжденія, что дозволенная мануфактура приноситъ вредъ для чистоты воздуха. Самыя постановленія строительныхъ уставовъ объ этомъ вопросѣ въ европейскихъ государствахъ должны подвергаться безпрестаннымъ измѣненіямъ. (См. объ этомъ *Vilain*, Traité de la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes. Брюссель, 1856).

Въ Россіи еще при Петрѣ Великомъ, когда начертанъ былъ планъ построенія Петербурга въ 1717 году Леблономъ, предположено было устроить бойни такимъ образомъ, чтобы обезпечить городъ отъ непріятнаго и заразительнаго запаха (см. Ж. М. путей сообщенія 1869 г. № 3), а затѣмъ въ 1828 году состоялся общій законъ, сохраняющій и теперь силу, что бойни надлежитъ строить за городомъ, отъ мясныхъ рядовъ особо, и копать при нихъ ямы для помѣщенія нечистотъ (Т. XII, уст. строительный, ст. 414). При учрежденіи министерства внутреннихъ дѣлъ, было постановлено наблюдать этому министерству, чтобы фабрикъ и заводовъ, вредныхъ чистотѣ воздуха, въ городахъ и выше городовъ, по теченію рѣкъ и протоковъ, къ строенію не дозволять. О всѣхъ существовавшихъ уже тогда подобныхъ фабрикахъ велѣно было губернскому начальству представить точныя донесенія въ министерство. Министерству предоставлено перенести такія фабрики въ другія мѣста,

для чего указано раздавать участки земли безденежно въ собственность (ст. 408). Предположено издать общее для всей имперіи положеніе о размѣщеніи и устройствѣ въ городахъ частныхъ заводовъ и мануфактуръ; до изданія этого положенія министерству внутреннихъ дѣлъ предоставлено право разрѣшать оставленіе существующихъ уже фабрикъ въ городахъ, но съ принятіемъ надлежащихъ мѣръ, чтобы отъ этихъ фабрикъ не причинилось вреда городу (ст. 409, ср. § 293).

§ 101.

д) *Наблюденіе за надлежащимъ устроеніемъ кладбищъ* составляетъ послѣднее, но одно изъ немаловажныхъ условій обезпеченія чистоты воздуха. Полицейскія предписанія относительно устроенія кладбищъ, съ этой санитарной точки зрѣнія, являются только въ новѣйшее время. Первоначально эти предписанія вызывались судебно-медицинскими цѣлями, для возможности опредѣленія рода смерти погребеннаго и открытія убійствъ; таковы инструкціи, кои имѣли англійскіе коронеры, таковы постановленія многихъ германскихъ городовыхъ судовъ. Къ этому присоединилось впослѣдствіи опредѣленіе способа и времени погребенія, для предупрежденія погребеній мнимо-умершихъ. Присоединеніе же къ этимъ цѣлямъ вопроса санитарнаго явилось только въ новѣйшее время. Во Франціи отчасти ордонансъ 10 марта 1776 г. стремится разрѣшить этотъ вопросъ, но полнѣе являются узаконенія въ 1843 году; опредѣляется мѣсто устроенія кладбищъ въ извѣстномъ разстояніи отъ жилищъ; воспрещается построеніе новыхъ зданій и колодезей близъ кладбищъ, опредѣляются обязанности общины отводить новыя мѣста для кладбищъ; создается администрація кладбищъ по устроенію надписей и возведенію памятниковъ, — самый порядокъ погребенія подъ надзоромъ полицейскихъ властей; опредѣляются случаи, когда дозволяется вырытіе труповъ, съ соблюденіемъ опредѣленныхъ формъ и правилъ — exhumation par la famille, par décision administrative et par autorité judiciaire. — Въ Англіи только вслѣдствіе холерной эпидеміи, доказавшей весь вредъ плохаго устроенія кладбищъ, разъясненный въ докладѣ особой коммиссіи 1843 года, явились постановленія закона. Public Health Act 11. 12. Викт. 63 поручилъ дѣло погребенія наблюденію Board of Health; а по постановленію Nuisances Act установлены особые инспекторы, наблюдающіе за кладбищами, и 16 и 17 Викт. 134 установленъ общій порядокъ

устройства кладбищъ въ Англіи, и указано на каждомъ кладбищѣ вести особый регистръ погребеннымъ. —Австрійское право съ XVIII ст. многоразличными постановленіями касалось вопроса кладбищъ со стороны судебно медицинской. Въ половинѣ этого столѣтія воспретило погребать въ церквахъ; новѣйшими своими Friedhofsordnungen оно, подобно Прусскому, касается и санитарныхъ условій (Штейнъ, III, стр. 62). Русское законодательство о кладбищахъ явилось главнымъ образомъ со времени императрицы Екатерины II и заключаетъ въ себѣ не только судебно-медицинскія основанія, но и обезпеченіе санитарныхъ условій, а именно: указываетъ устроивать кладбища въ извѣстномъ разстояніи отъ жилья, въ городахъ, по крайней мѣрѣ, на 100 саженъ, въ селеніяхъ — на разстояніи полуверсты (Т. XIII, Уст. врачебный 909 — 915); кладбища огораживать или заборами и плетнями, или земляным валомъ, дѣлая насыпь не выше 2 аршинъ, и окопывая около нея рвы поглубже и пошире (911); на старыхъ кладбищахъ въ селеніяхъ никакихъ строеній не возводить; воспрещая хоронить мертвыхъ прежде истеченія трехъ сутокъ, для предупрежденія погребенія мнимо-умершихъ, дозволяетъ умершихъ отъ заразительной болѣзни, для предупрежденія заразы между живыми, хоронить до истеченія этого срока (917); хоронить мертвыхъ дозволено только на кладбищахъ; исключенія сдѣланы для нѣкоторыхъ старинныхъ монастырей, въ чертѣ города находящихся (925); трупы указано зарывать глубже, по крайней мѣрѣ на $2^1/_2$ аршина, и устроивать могилу по опредѣленнымъ правиламъ, за выполненіемъ которыхъ должны особенно наблюдать кладбищенскіе священники (926 — 929); привозить мертвыхъ изъ за границы, а равно перевозить изъ одной губерніи въ другую не иначе, какъ съ разрѣшенія губернаторовъ и съ точнымъ соблюденіемъ въ законѣ означенныхъ предосторожностей (932).

Но постановленія, какъ нашего такъ и другихъ европейскихъ законодательствъ о кладбищахъ, далеко не обезпечиваютъ надлежащихъ санитарныхъ условій въ городахъ. Не смотря на несогласныя мнѣнія спеціалистовъ о томъ, какъ велики вредныя примѣси въ водѣ и въ воздухѣ, истекающія отъ близкаго къ городамъ положенія кладбищъ, большинство приходитъ къ заключенію, что отъ кладбищъ необходимо освободиться: если воздухъ и не заражается отъ нихъ до чрезвычайности, то они заражаютъ, безъ всякаго сомнѣнія, почву и воду; особенно, гдѣ почва глинистая и подвергается чрезвычайной влажности, тамъ періодъ истлѣнія труповъ превышаетъ 30 лѣтъ. Въ Лондонѣ уже

образовались общества, члены которыхъ, по смерти, предаются сожженію; это — общества человѣколюбія, желающія своимъ примѣромъ распространить обычай сожженія и предохранить будущія поколѣнія отъ опасностей, создаваемыхъ кладбищами. Обращаясь къ даннымъ, которыя представляютъ кладбища, окружающія Петербургъ, нельзя не убѣдиться въ необходимости совершенной реформы кладбищенскаго дѣла. Двадцать кладбищъ, окружающихъ Петербургъ со всѣхъ сторонъ, расположены очень близко и на одномъ уровнѣ съ городомъ и отравляютъ своими испареніями какъ атмосферу, такъ и воду. Въ 1868 г. была Высочайше учреждена особая коммиссія, въ видѣ отдѣленія при Санитарномъ Комитетѣ; она пришла къ заключенію о совершенной необходимости устроить новыя кладбища по линіямъ желѣзныхъ дорогъ, на 10-й верстѣ. Въ 1871 г. издано Высочайшее повелѣніе, коимъ указано кладбища въ Петербургѣ устроить на новыхъ основаніяхъ: устроить новыя кладбища въ значительномъ разстояніи отъ города, по линіи Николаевской желѣзной дороги и по Старо-Парголовской, на нѣкоторыя изъ старыхъ кладбищъ воспретить привозъ покойниковъ изъ больницъ, поручить санитарной коммиссіи произвести опыты надъ разложеніемъ труповъ, дабы убѣдиться, въ какой степени кладбища представляютъ опасность въ гигіеническомъ отношеніи, а синодальному оберъ-прокурору поручить принять мѣры къ лучшему содержанію существующихъ кладбищъ и устраненію наполненія могилъ водою посредствомъ тѣхъ способовъ, которые указаны будутъ медицинскимъ совѣтомъ (С. У. 1871, № 847) *).

§ 102.

5) *Охраненіе безвредностн жизненныхъ припасовъ* посредствомъ полицейскаго наблюденія является необходимымъ по двумъ основаніямъ: частныя лица не въ состояніи обезпечить себя въ этомъ отношеніи собственными средствами, отчасти по отсутствію надлежащихъ для того свѣдѣній, отчасти же по непониманію массою вреда для здоровья отъ недоброкачественности жизненныхъ припасовъ. Какъ съѣстные припасы, по преимуществу — мясо, рыба и хлѣбъ, такъ и напитки, именно — вода, молоко, вино и пиво требуютъ надлежащаго полицейскаго на-

*) *Гюбнера*, современное состояніе вопроса о кладбищахъ, въ Арх. Суд. Мед. 1869, №№ 2 и 4. *Бѣляева*, о кладбищахъ въ Петербургѣ. Спб. 1872.

блюденія. Средства для такого наблюденія различаются, какъ общія, и какъ частныя, въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ. Не говоря здѣсь о важномъ средствѣ, заключающемся въ распространеніи въ массы, путемъ объясненій въ народныхъ школахъ и отдѣльныхъ сочиненій, понятій о вредѣ для здоровья отъ недоброкачественности жизненныхъ припасовъ, общія мѣры могутъ заключаться какъ въ постановленіи закона, воспрещающемъ вредные способы приготовленія пищи и напитковъ, такъ и въ общихъ административныхъ распоряженіяхъ, предупреждающихъ возможность торговли недоброкачественными жизненными припасами. Частныя мѣры заключаются въ устроеніи, посредствомъ особаго медико-полицейскаго персонала, надзора за продавцами жизненныхъ припасовъ и за приготовляющими ихъ, надзора, проявляющагося, какъ въ періодическихъ, такъ и во внезапныхъ осмотрахъ.

Относительно постановленія такихъ общихъ мѣръ, прежде другихъ государствъ, къ правильнымъ началамъ пришла Франція. Еще въ 1790 г. промыслы мясника, колбасника, пекаря и винодѣла поставлены подъ особый надзоръ муниципальныхъ властей и постановлены правила, которымъ въ новѣйшее время стали слѣдовать и другія государства Европы. Такъ, для предупрежденія торговли плохимъ мясомъ составилось, на основаніи вышеприведеннаго постановленія и позднѣйшихъ его дополненій (въ особенности декретовъ 15 октября 1810 г., 15 апрѣля 1838 г., 1855, 1861 и 1864 гг.), весьма точное законодательство о способахъ убіенія скота и о соблюденіи надлежащей опрятности при торговлѣ мясомъ въ городахъ. Франція достигла того, что нашла возможнымъ предоставить префектамъ право воспрещать частныя бойни тамъ, гдѣ общественныя бойни, надлежащимъ образомъ устроенныя; исключеніе дѣлается для обывателей, сохраняющихъ право убивать свиней для своего домашняго обихода (постановленіе 8 сентября 1864 г.). Предписанія относительно порядка мясной торговли въ городахъ являются вполнѣ образцовыми относительно сохраненія опрятности, устроенія надлежащихъ экипажей для перевозки мяса и свидѣтельствованія пригоняемаго въ города скота; эти постановленія справедливо упрекали за установлявшуюся ими таксу на мясо, но циркуляромъ министра 27 декабря 1864 г., и этотъ недостатокъ уничтоженъ. Особенно пользуются заслуженною извѣстностью правила, постановленныя 26 сентября 1860 года, для торговли мясомъ въ Парижѣ. Подобныя же правила ввѣряютъ наблюденію мэровъ всѣ заведенія колбасныя, при чемъ особенное внима-

ніе законъ указываетъ обращать на посуду, употребляемую въ этихъ заведеніяхъ. Такое же вниманіе въ санитарномъ отношеніи обращаетъ законъ на мукомольни и на торговлю хлѣбомъ (Законъ 27 марта 1851 г. и циркуляръ министра 16 декабря и 8 іюля 1864 г.). Подобныя же правила и по отношенію ко всякаго рода напиткамъ. Англійское право не имѣетъ спеціальнаго полицейскаго законоположенія относительно охраненія безвредности жизненныхъ припасовъ; только Public Health Act (1848) даетъ полномочіе мѣстнымъ общиннымъ властямъ вести за этимъ наблюденіе, и въ послѣднее время Inspector of Nuisances получилъ право осматривать продаваемые припасы и возбуждать судебную отвѣтственность торговцевъ. Нѣмецкія законодательства въ этомъ отношеніи въ новѣйшее время слѣдуютъ французскому, хотя впрочемъ въ Австріи еще и въ XVII ст. были Verordnungen, указывавшіе способъ наблюденія за мукомольнями и убіемъ скота.

Въ Россіи, съ Петра Великаго стали появляться правила о соблюденіи извѣстныхъ предосторожностей при производствѣ съѣстныхъ припасовъ и торговлѣ ими. Такъ, постановленіемъ Петра петербургской и московской городской полиціи указано соблюдать предосторожности и въ особенности наблюдать чистоту; воспрещено продавать мясо скота палаго или убитаго въ болѣзненномъ состояніи. Такое мясо повелѣно истреблять (П. С. № 3,210, 4,130). Съ этою же цѣлью, со времени императора Александра I, гурты скота прогоняемаго въ столицы, указано подвергать надлежащему освидѣтельствованію (Уст. врачеб., Т. XIII, ст. 860). Самыя правила освидѣтельствованія прогоняемыхъ гуртовъ скота въ настоящее время тѣсно связаны съ общими, принимаемыми въ Россіи мѣрами противъ эпизоотіи, о чемъ изложено будетъ ниже. Въ 1833 году было издано постановленіе о томъ, что въ Петербургѣ хлѣбниками и мясниками могутъ быть только лица, свидѣтельствованныя въ ихъ искусствѣ (№ 6,426; Уст. врачебный, ст. 857 и 858). Для предупрежденія торговли недоброкачественною рыбою, явились (въ 1752 г.) постановленія, воспрещающія ловлю ряпушки въ извѣстное время года (Св. Зак. Т. XII, Ч. Уст. о гор. и сельск. хоз. ст. 579). Циркулярами Министерства внутреннихъ дѣлъ 28 января 1837 года и 17 апрѣля 1839 года воспрещено употреблять въ пищу соленую бѣлужину сырою. Отдѣльныя постановленія, издававшіяся по отношенію къ приготовленію тѣхъ или другихъ съѣстныхъ припасовъ, при составленіи уложенія о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ, были соединены въ общее опредѣленіе,

что всѣ, занимающіеся изготовленіемъ чего либо съѣстнаго для продажи, должны употреблять къ тому всегда неиспорченные и безвредные припасы и самое приготовленіе производить со тщаніемъ, не допуская небрежности, могущей дать опасныя послѣдствія для здоровья. Потому, еслибы въ трактирѣ, гостинницѣ, лавкѣ и пр. были обнаружены недоброкачественные съѣстные припасы, то независимо отъ судебной отвѣтственности, по разобраніи дѣла у мѣстнаго мироваго судьи, самые припасы и все изъ нихъ приготовленное подвергается истребленію (Уст. врачебный, ст. 864 и 865).

Это же правило распространено на торговлю напитками, изъ коихъ положительный законъ въ особенности обращаетъ вниманіе на вино, пиво, квасъ, бузу и, такъ называемый, капорскій или иванъ-чай, который вообще воспрещенъ и подвергается истребленію. Относительно доброкачественности главнѣйшаго напитка — воды, правительство возлагаетъ заботы на городскія общины, отъ которыхъ зависитъ принять надлежащія мѣры для устроенія водопроводовъ и снабженія бѣднаго класса водою безплатно. Законъ указываетъ только своимъ правительственнымъ органамъ имѣть наблюденіе, чтобы источники воды не подвергались искусственной порчѣ отъ небрежности или умысла и принимать мѣры, чтобы въ селеніяхъ общества заботились о надлежащемъ количествѣ здоровой воды (ст. 867—875).

Рядомъ съ этими общими мѣрами, въ законахъ указанными, весьма важно принятіе особыхъ мѣръ, имѣющихъ цѣлью дѣйствительное примѣненіе въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ общихъ полицейскихъ мѣръ. Средствомъ для этого является, какъ порученіе органамъ исполнительной полиціи наблюдать за выполненіемъ производителями и торговцами полицейскихъ предписаній, такъ и назначеніе особыхъ органовъ отъ санитарныхъ учрежденій, для производства отдѣльныхъ ревизій. Наше законодательство возлагаетъ на органовъ мѣстной исполнительной полиціи общую обязанность наблюденія, чтобы нигдѣ отнюдь не продавались недоброкачественные съѣстные припасы и напитки, и чтобы не употреблялись сосуды, воспрещенные закономъ; виновныхъ полиція обязана представлять суду (854). Новое городовое положеніе 1870 г. предоставляетъ думамъ издавать постановленія, обязательныя для всѣхъ обывателей города относительно такого важнаго для обезпеченія здоровья условія (862, по прод. 1872 г.).

§ 103.

6. *Надзоръ за продажею ядовитыхъ и сильно дѣйствующихъ веществъ.*

Вопросъ о необходимости наблюденія за торговлею ядовитыми и сильно дѣйствующими веществами, затронутый законодательствами еще въ прошломъ столѣтіи, поставленъ въ новѣйшее время почти на одинаковое основаніе во всѣхъ государствахъ Европы, кромѣ Англіи, гдѣ особаго наблюденія за этимъ не ведется. Остальныя законодательства, имѣя въ виду устроеніемъ особаго надзора за торговлею этими веществами предупредить возможность отравленій, вмѣстѣ съ тѣмъ стремятся и не стѣснять промышленности, такъ какъ во многихъ производствахъ требуются различныя ядовитыя вещества. Съ этою цѣлью, законодательства стремятся разбить всѣ ядовитыя вещества на нѣсколько категорій и выдѣлить такимъ образомъ категорію веществъ, особенно удобныхъ для отравленія; за торговлею сюда отнесенными веществами ставятъ строгій надзоръ, заключающійся въ необходимости особаго разрѣшенія отъ мѣстной полицейской власти для торговли этими веществами, въ требованіи веденія особой книги, въ которую должно вносить всякую продажу, въ требованіи росписки отъ покупщика и пр. Такъ, французскій законъ 29 октября 1846 г., выдѣляя въ особый списокъ такія вещества, постановляетъ, что всякій желающій торговать этими веществами, или, какъ химикъ, аптекарь, фабрикантъ или ремесленникъ, желающій ими пользоваться, обязанъ заявить мэру, а въ Парижѣ префекту полиціи письменно о своемъ имени и мѣстѣ жительства; только сдѣлавшіе такое заявленіе имѣютъ право покупать у торговцевъ такія вещества и всякій разъ должны письменно заявить купцу о своей покупкѣ и съ подписаніемъ своего имени. Какъ торговцы, такъ и потребители этого рода должны имѣть прошнурованный и засвидѣтельствованный у мэра или полицейскаго коммисара регистръ, въ который вносить каждую покупку или продажу. Аптекаря могутъ отпускать эти вещества не иначе, какъ по рецепту врача, ветеринара или officier de santé и такіе рецепты вносить въ установленный регистръ, который долженъ быть сохраняемъ по крайней мѣрѣ въ теченіи 20 лѣтъ. Въ Пруссіи прежній законъ 1800 года пополненъ новымъ распоряженіемъ 1851 и 1852 гг., раздѣлив-

шимъ ядовитыя вещества на категоріи; такое дѣленіе находятъ неудовлетворительнымъ и считаютъ гораздо выгоднѣе французскій законъ, не устроившій категорій, но только объявившій, какія именно вещества должны подлежать особенному надзору. Въ Австріи дѣйствовалъ законъ 1839 года, измѣненный въ 1859 году новымъ Gewerbgesetz. (См. Dr. E. *Hörnig*, Die Verordnungen über den Gifthandel und die Industrie, Вѣна, 1865). Въ Россіи новый законъ, касающійся этого вопроса, постановленный въ 1842 г., руководствуется началами отчасти французскаго, отчасти прусскаго закона. Ядовитыя и сильно дѣйствующія вещества раздѣлены на четыре списка (приложенные къ 879 ст. уст. врачебнаго), измѣнять которые предоставлено медицинскому совѣту. Только по отношенію къ веществамъ, помѣщеннымъ въ первомъ спискѣ, подъ литерою А., существуютъ слѣдующія полицейскія предписанія: 1) торговать ими дозволяется только купцамъ, избраннымъ для сего отъ общества, которое обязывается извѣстить объ избранныхъ мѣстное медицинское начальство и наблюдать, чтобы избранные исполняли постановленныя правила; еслибы общество не избрало таковыхъ, то торговля этими веществами предоставляется исключительно аптекарямъ; 2) фабрикантъ, художникъ или ремесленникъ для покупки этихъ веществъ долженъ представить отъ своего непосредственнаго начальства свидѣтельство, удостовѣряющее, что эти лица имѣютъ право на такую покупку; эти свидѣтельства имѣютъ силу въ теченіи одного года и выдающіе ихъ въ то же время увѣдомляютъ мѣстное медицинское начальство; аптекаря представляютъ для покупки этихъ веществъ только удостовѣреніе мѣстнаго медицинскаго начальства въ томъ, что они имѣютъ аптеки. 3) Торговецъ, занимающійся торговлею этими веществами, получаетъ отъ мѣстнаго медицинскаго начальства шнуровую книгу, въ которую вносится каждая продажа и росписка покупателя, въ которой онъ излагаетъ и обязательство хранить вещество за своимъ замкомъ и печатью. 4) Торговецъ, продавшій такое вещество, обязывается и на представленномъ покупателемъ свидѣтельствѣ сдѣлать надпись о времени и количествѣ проданнаго ему вещества. — Вещества, означенныя въ остальныхъ трехъ спискахъ, могутъ быть продаваемы бозъ этихъ предосторожностей, со внесеніемъ только отпуска продажи въ обыкновенныя купеческія книги (Уст. Врачеб., ст. 879—905).

Кромѣ такого надзора за торговлею ядовитыми веществами, новѣйшія законодательства, по примѣру Франціи, дѣлаютъ вторженія въ про-

изводства такихъ фабрикацій, и ремеслъ, которыя въ изготовляемые ими съѣстные припасы или одѣянія влагаютъ сильно дѣйствующія вещества. Такъ, по постановленію министра коммерціи 26 іюня 1866 г., во Франціи всѣмъ префектамъ предписано имѣть наблюденіе за изготовленіемъ и продажею сластей и ликеровъ и бумажекъ, въ кои завертываются конфекты и другія сласти; наблюденіе это должно заключаться въ точномъ надзорѣ, чтобы исчисленныя въ томъ постановленіи минеральныя и др. сильно дѣйствующія вещества не входили въ составъ этихъ издѣлій.

На такомъ же основаніи въ Россіи 30 января 1868 года распубликовано Высочайше утвержденное положеніе комитета министровъ, коимъ воспрещены: привозъ изъ за границы и производство въ Россіи обоевъ, легкихъ матерій, кисеи и т. п. окрашенныхъ сплошно мышьяковистою краскою; равнымъ образомъ — таковыхъ же дѣтскихъ игрушекъ, бумажныхъ обложекъ для конфектъ и съѣстныхъ предметовъ, и вообще всѣхъ вредно дѣйствующихъ на здоровье веществъ для окрашиванія предметовъ пищи и лакомствъ (С. У. 1868 г., № 89). Въ томъ же году 3 іюля, на основаніи рѣшенія Медицинскаго Совѣта, состоялось Высочайше утвержденное опредѣленіе комитета министровъ, воспретившее обращеніе, какъ визитныхъ карточекъ, такъ и другихъ издѣлій изъ papier pacté, заключающей въ себѣ большое количество уксусо-кислаго свинца, — соли весьма растворимой и производящей отравленіе.

§ 101.

7. *Мѣры для предупрежденія повальныхъ болѣзней.*

Многія болѣзни, какъ прилипчивыя, такъ и заразительныя, дѣлающіяся эпидеміями, вызываютъ въ новѣйшее время, по отношенію къ самымъ важнѣйшимъ изъ нихъ, каковы сифилисъ, оспа, чума, сходная съ нею желтая горячка и холера, цѣлую систему отдѣльныхъ мѣръ, имѣющихъ цѣлью дѣйствовать на самый источникъ каждой изъ этихъ болѣзней. Каждую такую систему мѣръ нужно потому разсмотрѣть отдѣльно, но предварительно надобно сказать объ общихъ мѣрахъ, которыми вооружены органы медицинской и исполнительной полиціи по отношенію ко всякаго рода повальнымъ болѣзнямъ.

§ 105.

Общія мѣры, излагаемыя въ кодексахъ въ видѣ инструкцій для дѣятельности какъ органовъ исполнительной полиціи, такъ и полиціи медицинской, имѣютъ въ виду по преимущѣству отдѣльныя мѣстности, на тотъ случай, еслибы не удалось остановить заразы изъ другаго государства. Эти мѣры касаются того и другаго вида прилипчивыхъ болѣзней, какъ хроническихъ, такъ и акутическихъ, дѣлающихся эпидеміями. Тѣ и другія представляютъ одинаковыя опасности для страны; если эпидемическія на первый разъ кажутся болѣе страшными, какъ вырывающія болѣе жертвъ, то въ дѣйствительности хроническія могутъ быть съ ними совершенно сравнены, такъ какъ доставляютъ цѣлому населенію совершенное разслабленіе и упадокъ духа. Общія мѣры по отношенію къ повальнымъ болѣзнямъ, преимущественно акутическимъ, имѣютъ цѣлью: 1) получить во-время извѣстіе о появленіи болѣзни и имѣть точныя данныя о ея ходѣ; 2) остановить болѣзнь въ той мѣстности, гдѣ она открылась и 3) оказать, какъ заболѣвшимъ, такъ и вообще оцѣпленнымъ надлежащую медицинскую помощь и доставить средства продовольствія.

При надлежащемъ количествѣ медицинскаго персонала, первая цѣль достигается весьма легко. Но гдѣ этого условія нѣтъ и гдѣ недостатокъ и въ просвѣщенныхъ органахъ исполнительной полиціи, какъ напр., въ въ прежнихъ, мало устроенныхъ государствахъ, тамъ законодатель требуетъ, чтобы всякій извѣщалъ о заразительной болѣзни, угрожая ему въ противномъ случаѣ строгими наказаніяии. Такія желанія законодателя большею частію не достигали цѣли, главнымъ образомъ вслѣдствіе свойственнаго необразованной массѣ желанія скрыть болѣзнь; послѣднее обстоятельство и теперь еще представляетъ главнѣйшее затрудненіе въ борьбѣ медицинской полиціи съ сифилисомъ. Если по отдѣльнымъ условіямъ страны, напр., по громадности ея разстоянія, какъ въ Россіи, нельзя имѣть вездѣ медицинскаго персонала въ достаточномъ количествѣ, то главнѣйшее средство для достиженія этой первой цѣли, узнанія во-время о появленіи заразительной болѣзни, заключается въ распространеніи въ массы, путемъ народныхъ школъ, свѣдѣній о важнѣйшихъ заразительныхъ болѣзняхъ и убѣжденій о важности для безопасности мѣстности своевременно извѣстить полицію. Въ XVII ст. русское законода-

тельство обратилось къ этому дѣлу первоначально только для обезпеченія отъ заразы двора. При Ѳедорѣ Алексѣевичѣ повелѣвалось всѣмъ придворнымъ, у коихъ въ домѣ «будутъ боли огневою или лихорадкою и оспою или иными какими тяжкими болѣзнями», извѣщать разрядный приказъ и до Государева указа ни въ походы, ни на постельное крыльцо къ выходамъ не являться, подъ опасеніемъ строгаго наказанія за невыполненіе этого правила: «и тѣмъ за такую ихъ безстрашную дерзость и за неостерегательство Его Государева здоровья, по ссыску, быть въ великой опалѣ, а инымъ и въ наказаніи и въ раззореніи безъ всякаго милосердія и пощады и помѣстья ихъ и вотчины взяты будутъ на Него, Великаго Государя и отданы въ раздачу безповоротно» (1-ое П. С. № 826). Это правило, воспрещавшее лицамъ, имѣющимъ пріѣздъ ко двору, являться туда въ случаѣ подобныхъ болѣзней, было нѣсколько разъ подтверждаемо, вошло въ сводъ законовъ (ст. 938 и 939 Врачебнаго устава) и точнѣйшимъ образомъ разъяснено въ указѣ 5 іюля 1868 г., въ коемъ изложены подробныя правила о предосторожностяхъ лицамъ, имѣющимъ пріѣздъ ко двору (С. У. 1868 г., № 471). Вообще же извѣщенія о появленіи заразы московское правительство въ XVII ст. главнымъ образомъ поручало воеводамъ. При появленіи моровой язвы въ воеводствѣ, воевода, предпринявъ все, что могло помѣшать ея распространенію, какъ то, устроивъ заставы для оцѣпленія зараженнаго мѣста, запретивъ всякое сообщеніе здоровыхъ съ зараженными, повелѣвъ сожигать вещи, оставшіяся послѣ умершихъ отъ заразы, — сообщалъ о появленіи въ его воеводствѣ заразы всѣмъ сосѣднимъ воеводамъ, объясняя и всѣ принятыя мѣры. (Любопытные акты о моровомъ повѣтріи отъ 1654 по 1665 годъ помѣщены въ дополненіяхъ къ А. И. Т. III, № 119; ср. мое разсужденіе, о намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ, стр. 96). Со времени императора Петра являются повелѣнія всѣмъ домовладѣльцамъ въ городахъ объявлять полиціи о занемогшихъ заразительными болѣзнями (№ 3,256, 4,047, § 40; 4,130, § 39). По учрежденію о губерніяхъ императрицы Екатерины II, въ уѣздахъ извѣщенія должны быть доставляемы земскому исправнику, а въ городахъ—городничему (Учрежд. ст. 238, 240, 260). Впослѣдствіи, при устроеніи селеній государственныхъ крестьянъ, всякому хозяину повелѣно давать знать сельскому старостѣ объ одержимыхъ прилипчивыми болѣзнями, въ томъ числѣ и любострастными; эти правила остаются дѣйствующими и до сихъ поръ. Съ 1842 г. для достиженія этой цѣли, — своевременнаго

узнанія о появленіи заразительной болѣзни,—на всѣхъ врачей безъ исключенія, какъ служащихъ, такъ вольнопрактикующихъ, возложена обязанность, подъ угрозою наказаній за неисполненіе, извѣщать немедленно мѣстное медицинское начальство о каждомъ дошедшемъ до ихъ свѣдѣнія появленіи повально-заразительныхъ и прилипчивыхъ болѣзней (936).

Обезпечивъ достиженіе этой первой цѣли, полиція должна принять надлежащія мѣры, чтобы болѣзнь ограничилась тою мѣстностью, гдѣ появилась. Обязанности, возлагаемыя въ этомъ отношеніи въ Россіи на органовъ исполнительной полиціи, заключается въ слѣдующемъ. Мѣстный полицейскій органъ, полиціймейстеръ въ городѣ, становой приставъ и исправникъ — въ уѣздѣ, получивъ извѣщеніе о появленіи заразительной болѣзни и удостовѣряясь въ этомъ при помощи городоваго, уѣзднаго или вольно-практикующаго врача, долженъ принять мѣры, чтобы зараза не распространилась на здоровыхъ, для чего для больныхъ тотчасъ открываютъ временные госпитали, избирая для сего удобные домы въ селеніяхъ, по жеребью. Слѣдя за движеніемъ болѣзни и руководствуясь указаніями врачей, полиція тотчасъ устроиваетъ частныя оцѣпленія или и общій карантинъ, донося обо всемъ немедленно губернатору. На губернатора возлагаются обязанности разъяснить обывателямъ значеніе принимаемыхъ мѣръ, устроить оцѣпленіе точнымъ образомъ, если болѣзнь окажется чумою или горячкою съ пятнами. Во всѣхъ случаяхъ губернаторъ немедленно доноситъ медицинскому департаменту министерства внутреннихъ дѣлъ, и по отношенію къ каждой изъ заразительныхъ болѣзней дѣйствуетъ на точномъ основаніи правилъ, изложенныхъ въ врачебномъ уставѣ и предписаніяхъ министра внутреннихъ дѣлъ.

Доставленіе больнымъ надлежащей медицинской помощи, равно какъ и оцѣпленнымъ — съѣстныхъ припасовъ, поручается равнымъ образомъ распорядительности губернатора и врачебнаго отдѣленія губернскаго правленія; начала, которыхъ они должны держаться, изложены въ Карантинномъ уставѣ.

§ 106.

Обращаясь затѣмъ къ изложенію мѣръ, предпринимаемыхъ для предупрежденія той или другой повальной болѣзни въ частности, остановимся на разсмотрѣніи этихъ мѣръ: а) по отношенію къ сифилису, б) натуральной оспѣ, в) чумѣ и желтой горячкѣ и г) холерѣ.

а) *Мѣры, принимаемыя для предупрежденія сифилиса*, вызываютъ въ новѣйшее время снова энергическую дѣятельность европейскихъ правительствъ и стоятъ на дорогѣ международнаго соглашенія, посредствомъ конгресса, для принятія одинаковыхъ мѣръ во всѣхъ государствахъ. Новѣйшій анализъ и собраніе статистическихъ данныхъ показываютъ, что эта болѣзнь, принимая все болѣе и болѣе широкіе размѣры, не уступитъ отдѣльнымъ мѣрамъ, принимаемымъ нѣкоторыми европейскими государствами, особенно Франціею, Бельгіею и Пруссіею, до тѣхъ поръ, пока не уничтожится по отношенію къ этому дѣлу равнодушіе Англіи, Соединенныхъ Штатовъ и государствъ, не находящихся въ европейскомъ международномъ союзѣ *).

Проституція требуетъ совершенно иного, сравнительно съ существующимъ, надзора въ санитарномъ отношеніи. Время нападеній на проститутокъ со стороны закона и исключительно уголовное къ нимъ отношеніе прошло. Проститутки составляютъ опредѣлившійся элементъ соціальнаго строя, могущій принести ему громадный вредъ, не только въ нравственномъ отношеніи (объ этомъ см. ниже, § 191), но и въ санитарномъ, если не будетъ принято надлежащихъ полицейскихъ мѣръ. Англія, считавшая до 1863 г. совершенно невозможнымъ для закона или администраціи вторгаться въ этотъ вопросъ, представляетъ цифрами заболѣвающихъ наилучшія доказательства необходимости такого вторженія. Не говоря уже о томъ, что ненаходящіяся ни подъ какимъ полицейскимъ надзоромъ проститутки въ Англіи составляютъ одно изъ главныхъ условій безнравственности, онѣ способствуютъ увеличенію количества зараженныхъ сифилисомъ. Въ англійскомъ войскѣ въ соединенномъ королевствѣ, считается 45,000 человѣкъ; какъ показываютъ статистическія цифры, собранныя за 7 лѣтъ, ежегодно оказывается болѣе 8,000 зараженныхъ этою болѣзнію, такимъ образомъ, на 1,000 человѣкъ военныхъ приходится 181 зараженныхъ. Въ теченіи тѣхъ же семи лѣтъ,

---

*) Изъ обширной литературы, касающейся этого предмета, см. *Parent-Duchâtelet*, La prostitution dans la ville de Paris. 2 vol. 1833. *Dufour*, Histoire de la prostitution. Paris. 1858. *J. Jeannel*, La prostitution dans les grandes villes au XIX s., Bordeaux. 1868, переведена на нѣмецкій языкъ съ примѣчаніями. *E. F. Müller*, Die Prostitution in den grossen Städten im XIX Jahrh., Эрлангенъ, 1869. *Б—скаго*, Очеркъ проституціи въ Петербургѣ, помѣщенн. въ „Арх. Суд. Мед.“ 1868, IV.

изъ 29,000 лицъ, составляющихъ англійскій флотъ, ежегодно оказывалось 2,880 больныхъ сифилисомъ; такимъ образомъ, на 1,00 человѣкъ моряковъ приходится почти 100 сифилитиковъ (*W. Acton*, въ Annales d'hygiène publique et de médecine legale XLVI, стр. 45). Въ 1862 г. во флотѣ на 1,000 человѣкъ оказалось сифилитиковъ 143. Въ арміи въ 1862 и 1863 г.—318: 1000, а въ 1869 г. 290: 1000. Между тѣмъ, во Франціи, при несовершенныхъ еще полицейскихъ мѣрахъ, цифры представляются несравненно выгоднѣйшими. Въ гарнизонѣ Парижа въ 1858—59 и 60 г. на 1,000 человѣкъ — 40; въ 1864 году на цѣлую французскую армію сифилитиковъ приходилось 37,752, что составляетъ 100: 1000 (*Lagneau*, Recheeches comparatives sur les maladies vénériennes dans les différentes contrées. Пар. 1867). Справедливо потому замѣчаютъ, что портовые города Англіи составляютъ одинъ изъ важнѣйшихъ источниковъ, откуда распространяется эта болѣзнь. Законъ 1863 г., разъясненный въ 1866 году (Act for the better prevention of contagious diseases at certain naval and military stations), дающій право преслѣдованія заболѣвшихъ проститутокъ, представляетъ еще весьма слабое полицейское отношеніе къ этому дѣлу, и вызываетъ общія желанія въ Европѣ, чтобы англійское правительство приступило къ дѣйствительнымъ полицейскимъ мѣрамъ съ свойственною Англіи энергіею.

Безъ такого участія въ этомъ дѣлѣ Англіи, законоположенія отдѣльныхъ европейскихъ государствъ и капиталы, которые тратятся на содержаніе особой администраціи по дѣлу проституціи, будутъ приносить пользу только въ ограниченныхъ размѣрахъ. Законоположенія по вопросамъ проституціи въ настоящее время довольно одинаковы въ европейскихъ государствахъ. Проституція, принявшая еще въ древнихъ государствахъ значительные размѣры, не вызывала какихъ-либо распоряженій въ санитарномъ отношеніи до XV ст. Въ Римѣ и Византіи являлись законы, воспрещавшіе проституцію, грозившіе проституткамъ строгими наказаніями только изъ цѣлей обезпеченія нравственности. Тѣмъ же объясняются строгія наказанія, которыми грозили капитуляріи Карла Великаго. Слѣдовавшіе за ними законы въ разныхъ государствахъ то смягчали строгость наказаній, даже объявляли совершенную терпимость проституціи, то снова относились къ этому дѣлу самымъ недружелюбнымъ образомъ. Въ концѣ XV ст., когда венерическая болѣзнь стала распространяться, какъ повальная, которую современные писатели объясняли заразою, перенесенною изъ Америки въ Неаполь, многія прави-

тельства стали опять преслѣдовать проституцію, какъ источникъ этой болѣзни. Парламентъ Парижа, 6 марта 1496 года, издалъ постановленіе, которымъ повелѣно изгнать изъ города зараженныхъ этою болѣзнію (tous malades de ceste maladie de grosse vèrole sous peine du hart). Подобное же постановленіе 1497 г. Якова IV стремилось обезпечить Эдинбургъ. Строжайшія предписанія по отношенію къ публичнымъ женщинамъ являются при Людовикѣ XIV и при Регентѣ. Но въ XVIII ст. убѣдились, что однѣ строгости и угрозы наказаніями не помогутъ дѣлу. Въ 1778 году (когда Lieutenant de police былъ Lenoir) состоялось постановленіе, которымъ впервые стремились положить основаніе санитарнымъ условіямъ этого дѣла повелѣніемъ помѣщать въ госпитали зараженныхъ проститутокъ, удерживая для нихъ впрочемъ наказанія. Съ тѣхъ поръ начинается разработка этого вопроса не только по отношенію къ нравственности проститутокъ, но главнымъ образомъ и въ отношеніи санитарномъ. Въ настоящее время убѣдились, что мѣстныя санитарныя реформы въ этомъ отношеніи обезпечить не могутъ, что необходима цѣлая международная система. Международный конгрессъ, собиравшійся по этому поводу въ Парижѣ въ 1867 году, показалъ всю неподготовленность къ созданію надлежащихъ мѣръ *).

§ 107.

Дѣйствующія въ отдѣльныхъ государствахъ законоположенія представляютъ попытки обезпечить санитарныя условія по отношенію къ тремъ видамъ проституціи: 1) Домамъ терпимости, которые въ санитарномъ отношеніи представляютъ больше обезпеченія, сравнительно съ другими видами проституціи, вслѣдствіе чего нѣкоторые писатели и теперь еще выражаютъ желанія, чтобы такіе домы были поощряемы правительствомъ; но соціальныя условія въ большихъ городахъ постоянно умень-

*) *Lécour* (De la prostitution et des mesures de police и пр. Парижъ, 1867) такимъ образомъ отзывается о значеніи этого конгресса. „Aucune solution n'a été proposée. On a indiqué des moyens déjà employés ou des mesures manifestement impraticables. On s'est tenu dans des généralités. On a surtout exprimé des voeux qui reproduisaient la question sans la résoudre, et, à l'exception du désir, plusieurs fois formulé, de voir les plus grandes facilités, apportées à l'admission des vénériennes dans les hôpitaux, il est difficile d'extraire des discours prononcées à cette occasion une idée pratiquement réalisable".

шаютъ количество этихъ домовъ и развиваютъ 2) проституткъ, живущихъ въ частныхъ квартирахъ, но извѣстныхъ полиціи, — занимающихся этимъ промысломъ, съ допущеніемъ возможности вести за ними надзоръ и подвергать ихъ требованіямъ и условіямъ санитарной полиціи; 3) Проститутки тайныя, составляющія главную трудность для полицейскаго надзора и обезпеченія санитарныхъ условій. Во Франціи изъ такихъ тайныхъ проституткъ, попадающихся въ руки полиціи, представляется 78 на 100 зараженныхъ болѣзнію.

Во Франціи дѣйствуютъ по отношенію къ проституціи слѣдующія главныя законоположенія. Всякая женщина, предавшаяся проституціи, должна быть внесена въ регистръ (enregistrée), съ чѣмъ соединяется подчиненіе ея установленнымъ въ законѣ полицейскимъ требованіямъ относительно санитарныхъ условій. Она вносится въ регистръ, главнымъ образомъ, по собственному желанію, и, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, по требованію общественной власти; вносимыя представляютъ два класса: либо isolées, желающія жить въ собственныхъ отдѣльныхъ квартирахъ, либо filles de maison; содержательницы домовъ терпимости подчиняются, какъ требованіямъ, въ законѣ изложеннымъ, такъ и предписаніямъ *Chef de bureau des moeurs*. Внесеніе въ регистръ влечетъ за собою обязанность подчиняться медицинскимъ осмотрамъ: filles isolées подвергаются осмотрамъ чрезъ каждые 14 дней, filles de maison — чрезъ каждые 8 дней; такая разница объясняется недостаточностью медицинскаго персонала. Всѣ освидѣтельствованія въ Парижѣ производятся даромъ и все управленіе этого дѣла стоитъ городу 126,000 фр. въ годъ. Эти начала, дѣйств. въ Парижѣ, точнѣе развиты новымъ уставомъ 1867 г. въ Ліонѣ и Марселѣ.

Въ Бельгіи, для Брюсселя изданное въ 1844 г., постановленіе основывается главнымъ образомъ на парижскомъ, но съ тою только разницею, что за освидѣтельствованіе взимается плата и съ содержательницъ домовъ терпимости (maisons de débauche и maisons de passe) собирается налогъ. По бельгійскому же закону, который впослѣдствіи принятъ и во Франціи, введено освидѣтельствованіе войскъ.

Не останавливаясь на законоположеніяхъ тѣхъ городовъ, которые представляютъ копіи съ парижскихъ постановленій (какъ Гага, Ротердамъ и др.), замѣтимъ, что въ Гамбургѣ дѣйствуетъ старинный уставъ 1834 года, по которому полиція поощряетъ развитіе домовъ терпимости и оказываетъ прямое вторженіе въ администрацію этихъ домовъ. Въ Ита-

ліи дѣйствуетъ похожій на французскій уставъ 1857 года; въ Мадритѣ— обширный уставъ 5 Ноября 1865 г. Въ Берлинѣ устроено въ 1850 году при Polizei-Präsidium, — Sittenpolizei-Comission, и этому установленію законъ поручаетъ дѣло проституціи въ трехъ отношеніяхъ: общественнаго здоровья, нравственности и безопасности.

Обращаясь къ разсмотрѣнію, какія мѣры изобрѣтены законодательствами, можно различить двѣ категоріи такихъ мѣръ; однѣ направлены къ предупрежденію заразы, другія — къ ея уничтоженію. Между предупредительными испытываютъ съ большимъ или меньшимъ успѣхомъ слѣдующія:

1) Медицинское освидѣтельствованіе проститутокъ, какъ живущихъ въ домахъ терпимости, такъ и на отдѣльныхъ квартирахъ. Точнымъ опытомъ пришли къ заключенію, что медицинскій осмотръ не можетъ служить совершеннымъ обезпеченіемъ, даже если бы нашли возможнымъ производить его самымъ точнѣйшимъ образомъ, при помощи наилучшаго зеркала и даже если бы онъ производимъ былъ ежедневно. Вмѣстѣ съ тѣмъ опытъ доказалъ, что хорошо отправляемыя еженедѣльныя визитаціи служатъ значительнымъ предупрежденіемъ заразы. Въ большинствѣ городовъ остановились на еженедѣльной визитаціи (въ Парижѣ, Орлеанѣ, Марселѣ, Бордо, Копенгагенѣ, Цюрихѣ и др.); въ нѣкоторыхъ— производятъ два раза въ недѣлю (Лиллѣ, Шамбери, Монпелье и др.); въ нѣкоторыхъ — производятъ только три раза въ мѣсяцъ (Ліонѣ, Страсбургѣ, Антверпенѣ и др.).

2) Снабженіе содержательницъ домовъ терпимости особыми инструкціями, заключающими въ себѣ предписанія, главнымъ образомъ относительно опрятности, употребленія составленныхъ медико-полицейскими органами особыхъ составовъ для омовеній и пр. Таковы инструкціи, установленныя въ Брюсселѣ, принятыя за тѣмъ въ Бордо. Особенно выгодныхъ результатовъ раздачи такихъ инструкцій опытъ впрочемъ не представляетъ.

3) Назначеніе наказаній проституткамъ за зараженіе завѣдомо другихъ. Такое правило ставитъ § 10 берлинскаго устава, грозящій наказаніемъ тюремнаго заключенія отъ 6 мѣсяцевъ до одного года. Такое опредѣленіе закона практически рѣдко приложимо, такъ какъ заключаетъ въ себѣ въ извѣстной степени несправедливость и можетъ покарать совершенно невинную. Еще въ XVIII ст. назначаемы были наказанія содержательницамъ домовъ терпимости въ случаѣ зараженія кого либо въ ихъ

домахъ. Ліонское общество врачей, успѣвшее ввести много полезныхъ постановленій, равнымъ образомъ предлагаетъ взимать съ содержательницъ домовъ терпимости въ этихъ случаяхъ денежную пеню.

4) Медицинское освидѣтельствованіе мужчинъ, какъ посѣщающихъ домы терпимости, такъ и вообще принадлежащихъ къ рабочему классу и находящихся въ нижнихъ воинскихъ чинахъ. Освидѣтельствованіе лицъ перваго рода, будучи совершенно справедливымъ, и могущее представить обезпеченіе, введено въ нѣкоторыхъ домахъ терпимости, но вообще представляетъ крайнія затрудненія въ практическомъ примѣненіи и является средствомъ, на которое весьма трудно расчитывать. Что касается свидѣтельствованія рабочихъ и военныхъ, то хотя многіе сильно возстаютъ противъ этого положенія, находя въ такой закономъ опредѣляемой для нихъ привилегіи оскорбленіе ихъ человѣческаго достоинства, но оно примѣняется уже, и съ большимъ успѣхомъ. Въ Пруссіи на всѣхъ большихъ мануфактурахъ рабочіе свидѣтельствуются ежемѣсячно, равно въ Бельгіи и нѣкоторыхъ мѣстахъ Франціи. Далѣе, на такомъ же основаніи, почти во всѣхъ государствахъ подвергаются освидѣтельствованію заключаемые въ тюрьму. Что касается освидѣтельствованія солдатъ и матросовъ, то результаты таковыхъ освидѣтельствованій, введенныхъ въ Бельгіи и во Франціи, представляются весьма удовлетворительными. По французскимъ постановленіямъ 1842 и 1843 годовъ, солдатъ и матросъ, заявившій самъ о зараженіи, подвергается излеченію безъ всякихъ взысканій; незаявившій же долѣе четырехъ дней — подвергается, по излеченіи, мѣсячному аресту. Эти постановленія, разъясненныя новыми въ 1866 г., хотя не точно исполняемыя, приносятъ, какъ показываютъ статистическія данныя, чрезвычайную пользу; желаютъ только производить ихъ точнѣе и по истеченіи каждыхъ десяти дней. Ліонская коммисія и докладчикъ ея Garin указываютъ, что эти освидѣтельствованія до тѣхъ поръ не принесутъ надлежащей пользы, пока, вслѣдствіе международнаго соглашенія не будутъ подвергаемы освидѣтельствованію пріѣзжающіе во всѣ государства матросы на купеческихъ корабляхъ; такъ, во французскіе порты прибываетъ ежегодно 361,000 матросовъ и изъ нихъ 5% зараженныхъ. Жаннель (La prostitution etc.), предлагаетъ цѣлый проектъ правилъ устроенія такого освидѣтельствованія.

5) Предупрежденія зараженія кормилицами дѣтей, и наоборотъ, грудными дѣтьми кормилицъ думаютъ достигнуть надлежащимъ надзоромъ за устроенными въ большихъ городахъ бюро кормилицъ, за воспитатель-

ными домами и другими пріютами младенцевъ (см. Bulletin de l'Académie Impériale de médecine. Paris. 1866, т. XXXI и XXXII).

6) Явившіеся случаи зараженія дѣтей сифилисомъ чрезъ оспопрививаніе побудили Гюссона (директора учрежденій общественнаго призрѣнія бѣдныхъ въ Парижѣ) въ 1863 году ввести новый способъ оспопрививанія, — замѣнить оспенную матерію, собиравшуюся до тѣхъ поръ съ людей, — оспенною матеріею съ телятъ, чему послѣдовали и другія государства.

7) Для предупрежденія же распространенія сифилиса между дѣтьми евреевъ вслѣдствіе употребленія обрѣзанія, во Франціи принимаютъ мѣры къ совершенному прекращенію обрѣзанія у евреевъ (*Bollet*, de la prophylaxie générale de maladie vénérienne. 1867, стр. 110 и сл.).

8) Зараженіе вслѣдствіе инструментовъ и посуды, подносимыхъ корту и могущихъ заразить слизистую оболочку, представляетъ чрезвычайно рѣдкіе случаи, не вызываетъ нигдѣ какихъ либо постановленій со стороны закона, исключая только правилъ относительно хирурговъ и зубныхъ врачей, противъ коихъ нѣкоторыя законодательства допускаютъ возможность возбужденія ихъ отвѣтственности предъ судомъ за подобную неосторожность по отношенію къ ихъ паціентамъ.

Что касается мѣръ, принимаемыхъ для уничтоженія заразы, то въ этомъ отношеніи въ новѣйшее время устроиваютъ отдѣльные госпитали въ большихъ центрахъ, помѣщая въ оные недостаточныхъ больныхъ даромъ и назначая для того совершенно спеціальныхъ врачей (Dispensaires; см. Нг. *Ivaren*, Métamorphoses de la syphilis, 1854); открываютъ въ разныхъ мѣстахъ амбулаторныя для доставленія даровыхъ совѣтовъ заболѣвшимъ и принимаютъ мѣры для доставленія безденежно лекарствъ. Въ Парижѣ администрація общественнаго призрѣнія бѣдныхъ, независимо отъ заботъ устроенія отдѣльныхъ для того госпиталей, содержитъ 150 спеціальныхъ врачей, которые обязаны не только посѣщать больныхъ въ ихъ жилищахъ, но и давать совѣты въ квартирѣ мера и въ госпиталяхъ. Въ Парижѣ и частными лицами содержатся отдѣльные dispensaires. Такова же организація этого дѣла и въ Ліонѣ. Тамъ ежегодно 2,000 больныхъ этого рода пользуются у отдѣльныхъ dispensaires или находятъ даровыя консультаціи въ госпиталяхъ. Въ 1865 году dispensaires Ліона приняли 1084 больныхъ, изъ коихъ 727 получили исцѣленіе; средняя цифра продолженія леченія — 40 дней.

Обѣ категоріи этихъ мѣръ, какъ принимаемыхъ какъ для предупреж-

денія, такъ и для излеченія этой болѣзни, по общему мнѣнію, могутъ осуществляться гораздо лучше, ежели вся организація этого дѣла будетъ поставлена на новыя основанія. Предложенный такой новой организаціи проектъ въ 1866 г. главнымъ дѣятелемъ ліонскаго общества Гариномъ подвергнутъ разсмотрѣнію медицинскаго комитета Марселя и сдѣлался предметомъ международнаго конгресса.

§ 108.

Въ Россіи къ правительственному изученію этого вопроса обратились только въ сороковыхъ годахъ. Собранныя по порученію министра внутреннихъ дѣлъ свѣдѣнія за границею объ этомъ вопросѣ г. Эттеромъ послужили основаніемъ для открытія особыхъ врачебно-полицейскихъ комитетовъ (въ 1843 г.) въ Петербургѣ, Москвѣ, Вильно, Ригѣ и Нижнемъ-Новгородѣ во время ярмарки. Надзоръ за проституціею, поручавшійся до тѣхъ поръ общей полиціи, имѣлъ данныя весьма неудовлетворительныя; напр., въ Петербугѣ по полицейскимъ спискамъ числилось только 300 проститутокъ; какъ только началъ дѣйствовать комитетъ, ихъ оказалось 900 и затѣмъ въ большихъ нашихъ центрахъ обнаружилось до 2000 проститутокъ. Впрочемъ, и до сихъ поръ у насъ нѣтъ даже и относительно точной статистики проститутокъ; обширный отдѣлъ проституціи въ Россіи — религіозная проституція различныхъ сектантовъ вовсе не изслѣдована. При устроеніи врачебно-полицейскихъ комитетовъ, домы терпимости уже существовали въ Петербургѣ (съ половины XVIII ст.) Для надзора, какъ въ нравственномъ, такъ особенно въ санитарномъ отношеніи за этими домами, отдѣльными проститутками и тайными притонами разврата поставляются отдѣльные участковые смотрители (въ Петербургѣ до реформы 1868 такихъ было 6), и избирались изъ отставныхъ унтеръ- офицеровъ; въ Москвѣ, вмѣсто участковыхъ смотрителей, имѣется 12 особыхъ надзирателей. Для содерлательницъ домовъ терпимости комитетами предписываются правила, коими имѣютъ въ виду обезпечить чистоту помѣщенія и соблюденіе опрятности. Для достиженія надлежащихъ санитарныхъ условій и веденія точнаго надзора за проститутками, онѣ вносятся въ особые списки. Въ такіе списки вносятся проститутки: а) живущія въ домахъ терпимости; б) живущія на отдѣльныхъ квартирахъ и заявляющія о своемъ желаніи быть внесенными въ списокъ, в) открытыя участковыми смотрителями, кои докажутъ

ихъ развратъ; г) по свѣдѣніямъ, представляемымъ въ комитетъ полиціею этого города или другихъ городовъ; д) по свѣдѣніямъ, доставляемымъ больницами, въ коихъ женщины не находящіяся подъ врачебно-полицейскимъ надзоромъ пользовались отъ сифилиса. Внесенныя въ списокъ получаютъ особый билетъ, замѣняющій имъ паспортъ. Съ полученіемъ билета соединяется обязанность подвергаться въ установленные комитетомъ сроки врачебному освидѣтельствованію; но съ полученіемъ билета соединяется и право безплатно пользоваться леченіемъ не только отъ сифилиса, но и отъ другихъ болѣзней. Собранныя въ послѣднее время комитетами данныя, показывающія чрезвычайное распространеніе въ городахъ этой болѣзни (въ Петербургѣ 15% всѣхъ больныхъ, на 10,000 жителей приходится 15 сифилитиковъ), побудили прибѣгнуть къ свидѣтельствованію мужчинъ, которое предписано для рабочаго класса при полученіи адресныхъ билетовъ, введено на нѣкоторыхъ мануфактурахъ и установлено, какъ какъ періодическое (однажды въ мѣсяцъ), для трактирной прислуги, извощиковъ и т. п. [1]).

Еще болѣе, чѣмъ въ городахъ, эта болѣзнь приняла развитіе въ нашихъ селахъ. Не только отдѣльныя семейства, но въ нѣкоторыхъ мѣстахъ цѣлыя селенія поголовно заражены этою болѣзнію. Этимъ объясняется справедливое желаніе многихъ нашихъ земскихъ собраній заняться какъ изученіемъ этого дѣла, такъ и проведеніемъ надлежащихъ мѣръ. Новгородская губернская земская управа представила собранію еще въ 1865 г. докладъ, что въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ сифилисъ такъ распространился, что есть цѣлыя селенія до того зараженныя, что отъ зараженныхъ родителей рождаются зараженныя дѣти; необходима, говоритъ управа, безотлагательная помощь и потомъ продолжительное и даже постоянное наблюденіе (Жур. Новг. собр., 1865 г., Новг. 1866 г., стр. 285). Министерство вн. дѣлъ съ своей стороны предложило земскимъ собраніемъ пользовать больныхъ, страдающихъ сифилисомъ, въ земскихъ больницахъ безплатно (Высоч. утверж. распоряж. Министерства внутреннихъ дѣлъ 15 декабря 1867 года). Это первое средство или

*) Очеркъ проституціи въ Петербургѣ, въ „Арх. Суд. Мед.“ 1868, IV. *Кузнецова*, историко-статистическій очеркъ проституціи въ Петербургѣ съ 1852—1869 г., въ „Арх. Суд. Мед.“ 1870, № 1. Тамъ же, въ № 4, помѣщенъ его же Историко-статистическій очеркъ проституціи въ Москвѣ. Въ „Сборникѣ“, изд. Мед. департ. за 1873 г., въ т. II и III помѣщены докт. *Шперкомъ* матеріалы для статистики сифилиса въ женскомъ населеніи Петербурга.

помощь со стороны земства доставлять даровое леченіе въ земскихъ больницахъ встрѣтило однако слѣдующія препятствія: недостаточность земскихъ больницъ, отсутствіе средствъ для доставленія сифилитиковъ въ больницы и трудность узнанія, гдѣ таковые имѣются. Нѣкоторыя изъ земскихъ управъ, какъ, напр., Херсонская, прямо отнесли расходъ на переправу сифилитиковъ въ больницы и погребеніе ихъ, въ случаѣ смерти, на счетъ капитала общественнаго призрѣнія бѣдныхъ (Сборникъ Херсонскаго Земства, 1869 г., № 1, стр. 15). Въ виду такихъ затрудненій нѣкоторыя земскія собранія рѣшились учредить особые пріемные покои для сифилитиковъ въ уѣздахъ. Таково постановленіе Лебедянскаго уѣзднаго собранія (Пр. Вѣст. 1869 г., № 261). Боровичское и Бѣлозерское уѣздныя земства представили Новгородскому губернскому собранію сессіи 1868 г. о необходимости ходатайства у правительства объ устройствѣ временныхъ сельскихъ больницъ для леченія этой болѣзни. Послѣ командировки министромъ внутр. дѣлъ въ Новгородскую губернію д-ра Тарновскаго, отчетъ котораго объ этомъ дѣлѣ напечатанъ въ Арх. Суд. Медиц. 1869 г., № 4, Министръ внутреннихъ дѣлъ исходатайствовалъ объ отпускѣ изъ министерства финансовъ пособія Новгородскому земству. Въ засѣданіи 7 декабря 1869 г. Новгородское губернское собраніе опредѣлили ходатайствовать о размѣрѣ такого отъ казны пособія въ 16,500 р. — 10,000 р. для устроенія и содержанія четырехъ сифилитическихъ больницъ, и 6,500 руб. на жалованье 13 акушеркамъ, такъ какъ собраніе приняло проектъ управы назначить въ каждый уѣздъ по одной, а въ два уѣзда по двѣ акушерки для изслѣдованія и леченія сифилиса у женщинъ и дѣтей. Вслѣдствіе этого ходатайства Высочайше разрѣшено отпускать съ 1873 г. ежегодно въ теченіи трехъ лѣтъ на этотъ предметъ Новгородскому земству по 6,500 р. (С. У. 1873, № 158). Большинство земскихъ собраній приходитъ къ заключенію о необходимости учредить особыя больницы для сифилитиковъ и имѣть особыхъ проституціонныхъ врачей, такъ какъ опытомъ 1867 года дознано, что помѣщеніе сифилитиковъ въ общія земскія больницы представляетъ нѣкоторую опасность зараженія другихъ больныхъ и прислуги и при незначительности числа кроватей, которыми располагаютъ земскія больницы, мѣшаетъ излеченію другаго рода болѣзней (см. разсужденія чрезвычайнаго Смоленскаго собранія 1869 г. и ходатайство Лужской уѣздной управы, въ отчетѣ Петербургской земской управы за 1869 годъ, стр. 17). Особеннаго вниманія заслуживаютъ предположенія относительно

установленія мѣръ, направленныхъ, какъ на предупрежденіе, такъ уничтоженіе сифилиса, и распоряженія полтавскаго земства. Еще въ 1865 г. губернское собраніе ассигновало ежегодно по 15,000 руб. на излеченіе сифилитической болѣзни. Устроенная въ 1867 г. постоянная медицинская коммиссія при земской управѣ (см. § 88) пришла къ заключенію, что больные должны лечиться исключительно въ больницахъ и лечебницахъ, что амбулатное леченіе сифилиса невозможно, даже немыслимо, что проституція должна быть подчинена строгому и бдительному надзору и что земство не должно жалѣть для этого денегъ; на основаніи этихъ мотивовъ губернское Полтавское собраніе опредѣлило для излеченія сифилиса назначить по ½ коп. съ десятины и соотвѣтственно сему и съ прочихъ предметовъ, подлежащихъ сбору въ губерніи (См. Труды постоянной медицинской коммиссіи при Полтавской губернск. управѣ, Полтава, 1869 г.). Энергическія мѣры для борьбы съ сифилисомъ стали принимать и земства Петербургское, Пермское и Симбирское (см. журн. ихъ за 1873 г.) [1]). Полученныя министерствомъ внутр. дѣлъ данныя о чрезвычайномъ распространеніи сифилиса въ восточной Сибири вызвали принятіе слѣдующихъ мѣръ, Высоч. утвержденныхъ въ 1873 г. Указано открыть сифилитическія больницы въ Охотскѣ, Гижигѣ, Петропавловскѣ, въ селеніи Ключевскомъ и въ двухъ пунктахъ Якутской области, командировать въ каждую изъ такихъ больницъ на три года по одному врачу, (съ содержаніемъ въ 1100 р. и 500 разъѣздныхъ) съ двумя фельдшерами (съ содер. по 600 и 400 р.), до 1875 г. на всѣ эти расходы отпускать изъ госуд. казначейства и заимообразно изъ запаснаго капитала восточной Сибири, а съ 1875 г. обратить издержки на счетъ суммъ частныхъ земскихъ повинностей (С. У. 1873, № 1170).

---

*) Въ 1870 г. учреждено *училище для повивальныхъ бабокъ при С.-Петербургской градской Калинкинской больницѣ*, положеніе котораго Высочайше утверждено 12 декабря 1870 г. (С. У. 1871, № 26). Оно имѣетъ цѣлію обучать повивальныхъ бабокъ распознаванію и леченію венерическихъ болѣзней у женщинъ и дѣтей, равно знакомить ихъ съ нѣкоторыми, чаще другихъ встрѣчающимися женскими и дѣтскими болѣзнями. Состоя подъ управленіемъ общаго съ больницею начальства, это училище ввѣрено двумъ доцентамъ, избираемымъ по конкурсу. Комплектъ—40 ученицъ, имѣющихъ уже дипломъ повивальныхъ бабокъ. Курсъ 8 мѣсяцевъ. Окончившіе курсъ получаютъ право лечить венерическія болѣзни у женщинъ и дѣтей, въ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ настоящихъ лекарей, напр. въ деревняхъ и пр., но, по возможности, подъ контролемъ ближайшихъ уѣздныхъ или окружныхъ врачей. На это положено 2400 руб. въ годъ и 100 руб. на пріобрѣтеніе научныхъ пособій.

Справедливая замѣтка доктора *Шперка*, въ „Арх. Суд. Мед.“ 1870, № 4, что

§ 109.

б) *Мѣры, принимаемыя для предупрежденія натуральной оспы.* Натуральная оспа, сравнительно съ другими прилипчивыми болѣзнями, представляетъ ту особенность, что эту болѣзнь можно предупредить посредствомъ привитія коровьей оспы. Такое привитіе представляетъ тѣ удобства, что можетъ быть вызвано у каждаго человѣка, и въ теченіи извѣстнаго періода времени и въ большей части случаевъ, хотя не всегда, предупреждаетъ зараженіе натуральною оспою. Брюнель (*Brunel*, De la vaccine et ses heureux resultats, Пар. 1826) и другіе представляютъ статистическія данныя, показывающія, что до оспопрививанія жертвъ отъ настоящей оспы было чрезвычайное множество: ежегодно въ западной Европѣ отъ оспы умирало до 400,000, такъ что изъ 14 умиравшихъ — одинъ умиралъ отъ оспы; опустошенія отъ оспы, напр., въ Сибири. въ XVII ст. были еще сильнѣйшія: вымирали цѣлыя селенія (*Словцова*, Историческое описаніе Сибири. I, 113). И остававшіеся послѣ оспы въ живыхъ большею частью лишались слуха, зрѣнія и пр. Оспопрививаніе было издавна извѣстно въ Китаѣ и проникало въ Европу, какъ секретъ, могущій сохранить красоту женщинъ. Въ XVIII ст. оспопрививаніе сдѣлалось извѣстно въ Греціи, а изъ Греціи проникло въ Англію. Супруга англійскаго посланника, леди Монтегю (lady Montague) привила въ Константинополѣ оспу своему сыну и въ 1721 году отправила въ Англію, гдѣ свирѣпствовала оспа, доктора Кейта. Въ Англіи сдѣлали пробу надъ 8 преступниками и опытъ удался совершеннымъ образомъ. Но затѣмъ, вслѣдствіе неискусства прививанія, дурныхъ инструментовъ, недостатка надлежащей осторожности, оспопрививаніе повлекло за собою нѣсколько смертныхъ случаевъ, явилось множество противниковъ оспопрививанія, а массы защищались противъ оспопрививанія оружіемъ. Но уже въ XVIII ст. оно стало распространяться въ Англіи, вслѣдствіе заботъ неутомимаго епископа Медокса, во Франціи —Де ла Коста, также въ Германіи, проникло и въ Россію, гдѣ особен-

земства недостаточно серьезно отнеслись къ этому вопросу, и предлагаютъ имъ невозможныя условія, напр. *пріѣхать на мѣсто службы на свой счетъ*, или *заниматься частною практикою воспрещается*, или жалованья *300 р., но разъѣзды на свой счетъ*. Отсюда послѣдствія: уже 2-й б. выпускъ, всякій разъ выходитъ до 20 (экзаменъ отличный), а на земскую службу изъявили желаніе поступить только 3 или 4 (Извѣстія и смѣсь, 1—4).

ныя заботы къ развитію оспопрививанія выказала императрица Екатерина II и вольное экономическое общество. Съ начала XIX ст. успѣхи оспопрививанія получили большее обезпеченіе, вслѣдствіе открытія Эдуарда Дженнера (Eduard Jenner дѣйствовалъ въ Англіи, въ концѣ XVIII и началѣ XIX в.), нашедшаго возможность брать ядъ не отъ заболѣвшаго оспою, но отъ коровы (ваксинація). Полученную такимъ образомъ отъ коровы затѣмъ уже опять стали брать отъ человѣка, которому привилась коровья оспа.

Въ новѣйшее время оспопрививаніе возбудило противоположный этому вопросъ и въ двоякомъ отношеніи: 1) оказалось, что этимъ способомъ нерѣдко прививается нетолько оспа, но и другія болѣзни, коими одержимъ субъектъ, отъ котораго берется оспенная матерія, особенно сифилисъ; 2) явились мнѣнія, что оспопрививаніе вредно; *Присницъ*, въ пятидесятыхъ годахъ сталъ доказывать, что множество болѣзней, отъ которыхъ страждетъ въ настоящее время человѣчество, какъ то — малокровіе, тифы, безсиліе и т. д., — проистекаютъ отъ оспопрививанія; что если бы нашлась возможность собрать точныя ститистическія данныя о количествѣ болѣзней до развитія оспопрививанія и послѣ онаго, то по необходимости пришли бы къ заключенію, что оспопрививаніе вредно. Вслѣдствіе этихъ доводовъ парижская Академія въ 1855 году предложила задачу — доказать вырожденіе человѣчества въ физическомъ и нравственномъ отношеніи отъ оспопрививанія («De la dégénerescence physisdue et morale de l'espèce humaine, causée par la vaccine); но изъ многихъ сочиненій, поступавшихъ съ тѣхъ поръ въ Академію, ни одно еще не признано удовлетворительнымъ, т. е. разрѣшившимъ задачу. Что касается перваго вопроса, то въ виду невозможности отрицать привитія съ оспою другихъ болѣзней, особенно сифилиса, въ новѣйшее время во Франціи, Англіи, Австріи и Баваріи, а съ 1869 года и въ Россіи приступили къ новому способу оспопрививанія, заключающемуся въ привитіи оспы теленку и въ полученіи такимъ образомъ оспенной матеріи не отъ человѣка, но отъ теленка.

Имѣя въ виду опыты весьма спасительные оспопрививанія, но принимая вмѣстѣ съ тѣмъ во вниманіе возможность привитія вмѣстѣ съ оспою и другихъ болѣзней, правительству нѣтъ основанія въ настоящее время дѣйствовать принужденіями относительно оспопрививанія, какъ это дѣлали прежде, особенно въ началѣ этого столѣтія. Напротивъ, правительству въ настоящее время необходимо принять только мѣры, содѣйствую-

щія распространенію въ странѣ оспопрививанія, и обезпечивающія надлежащія для того средства. Эти мѣры могутъ заключаться: 1) въ разъясненіи массамъ возможности предохранить себя отъ заразы посредствомъ оспопрививанія; 2) въ доставленіи достаточнаго числа способныхъ и свѣдущихъ оспопрививателей и въ поставленіи ихъ подъ точный надзоръ медиковъ; полученіе достаточнаго числа оспопрививателей обезпечивается доставленіемъ даровaго обученія, изысканіемъ средствъ для надлежащаго ихъ содержанія, а въ нѣкоторыхъ особенныхъ случаяхъ — и назначеніемъ наградъ, по отношенію къ которымъ, впрочемъ, нужно дѣйствовать съ большимъ разборомъ и осторожностью, иначе можетъ быть достигнута совершенно противоположная цѣль; установленіе же надлежащаго медицинскаго надзора обезпечивается веденіемъ точныхъ списковъ всѣмъ рождающимся и обозначеніемъ, — когда и какимъ оспопрививателемъ привита оспа; 3) снабженіемъ оспопрививателей инструментами и свѣжею оспенною матеріею.

Европейскія законодательства, вслѣдствіе появляющихся и въ новое время эпидемій оспы, большею частью ввели начало принужденія въ дѣлѣ оспопрививанія. Такъ распоряженія 60-хъ годовъ въ Англіи вводятъ начало принужденія, возлагая выполненіе его на органовъ общественнаго призрѣнія бѣдныхъ; обязанность родителей подчиниться этому обезпечиваютъ штрафомъ въ 20 шиллинговъ за неисполненіе. (Для Англіи это опредѣляютъ 16 и 17 актъ корол. Викторіи, гл. 100 — an act to make compulsory the Practise of Vaccination; для Шотландіи особенно 26 и 27 актъ, кор. Викторіи, 1863). Въ Австріи законодательство коснулось этого вопроса съ 1790 года, а нынѣшнее положеніе устроено закономъ 1806 года, дополненнымъ инструкціею 1836 года; прямаго принужденія нѣтъ, но указывается дѣйствовать убѣжденіями и поставленіемъ достаточнаго количества оспопрививателей. Въ Пруссіи, на основаніи постановленія 28 октября 1835 года, опредѣлено вводить принудительное оспопрививаніе для всѣхъ лицъ, принадлежащихъ къ Militarverbande. Франція не выставляетъ принужденія относительно оспопрививанія, но правительство очень занялось этимъ вопросомъ съ 1863 года: 26 мая посланъ былъ министерскій циркуляръ и устроился Comite de vaccine. Съ 1823 года дѣло оспопрививанія поручено Académie de Médecine, которая ежегодно представляетъ отчетъ объ оспопривививаніи, и по ея представленіямъ успѣвшіе въ этомъ дѣлѣ врачи получаютъ награды.

§ 110.

Заботы объ оспопрививаніи въ Россіи начались съ императрицы Екатерины II *). По желанію императрицы этимъ дѣломъ занялось Вольное экономическое общество, начавшее въ этомъ отношеніи свою дѣятельность печатаніемъ сочиненій — о выгодахъ оспопрививанія. Съ 1804 г. правительство, оставляя за экономическимъ обществомъ продолженіе его заботъ, поставило отъ себя въ законѣ опредѣленныя правила. Положеніемъ 1804 г., особенно развитымъ въ 1811 году, возложена какъ на мѣстную полицію, такъ и на устроившіеся тогда въ столицахъ, губернскихъ и уѣздныхъ городахъ — оспенные комитеты, обязанность принимать мѣры для предупрежденія натуральной оспы и для излеченія оной. Въ губернскихъ городахъ оспенные комитеты дѣйствовали подъ предсѣдательствомъ губернатора и составлялись изъ вице-губернатора, губернскаго предводителя дворянства, предсѣдателя казенной палаты, управляющаго палатою государственныхъ имуществъ (съ 1839 г.), члена отъ духовенства, городскаго головы и инспектора врачебной управы. Уѣздные комитеты составлялись изъ уѣзднаго предводителя дворянства, городничаго или полиціймейстера, благочиннаго протоіерея, земскаго исправника, городскаго врача и городскаго головы. Оспеннымъ комитетамъ поручалось: 1) вести точные списки о дѣтяхъ, коимъ привита оспа; 2) имѣть наблюденіе, чтобы вездѣ было достаточное количество оспопрививателей; кромѣ всѣхъ штатныхъ медицинскихъ чиновниковъ, указывалось, въ особенности со времени образованія министерства государственныхъ имуществъ, получать оспопрививателей изъ лицъ, избираемыхъ для того мірскими обществами, и подвергавшихся обученію въ теченіи года; въ пользу такихъ выбранныхъ оспопрививателей собирался ежегодно съ каждой ревизской души сборъ (не болѣе 3 копѣекъ); кромѣ того, подъ непосредственнымъ наблюденіемъ уѣздныхъ врачей, оспопрививаніемъ могли заниматься и всѣ лица, получившія отъ врача свидѣтельство о пріобрѣтеніи этого искусства; равно повивальныя бабки. 3) Оспопрививателей снабжать оспенною матеріею и инструментами (2-ое П. С. № 24,622). Тѣмъ же закономъ разъяснять народу пользу отъ оспопри-

*) Объ успѣхахъ оспопрививанія въ Россіи, см. „Журн. Мин. Внутр. Дѣлъ“ 1832 VII, кн. 5; „Библ. для чтенія“, XXXIII, отд. III, стр. 75.

виванія поручено органамъ исполнительной полиціи и приходскимъ священникамъ. Послѣднимъ, независимо отъ обыкновенныхъ увѣщаній, поручалось — приглашать лѣтомъ въ праздничные дни въ церковь дѣтей, которымъ была привита оспа и которые выздоровѣли; показывая таковыхъ народу, священники должны были объяснять спасительное дѣйствіе оспопрививанія. Тогда же установлена выдача за успѣшное распространеніе оспопрививанія различныхъ наградъ — высочайшихъ подарковъ, денежныхъ наградъ, серебряныхъ и золотыхъ медалей, съ публикованіемъ и припечатаніемъ именъ таковыхъ въ публичныхъ вѣдомостяхъ (тамъ же, и томъ XIII, уст. врачебн. ст. 966 — 1063). Вольному экономическому обществу поручалось оказывать оспеннымъ комитетамъ непосредственное содѣйствіе, особенно съ 1824 года, когда въ составѣ общества открыто было пятое его отдѣленіе, подъ названіемъ *попечительнаго о сохраненіи здоровья человѣчества и всякихъ домашнихъ животныхъ*. Составившійся, главнымъ образомъ, изъ частныхъ пожертвованій, значительный капиталъ доставилъ обществу возможность не только выдавать, по представленіямъ оспенныхъ комитетовъ, награды, но и распространять въ массы сочиненія и снабжать оспопрививателей инструментами и матеріею. До 1826 г. общество разослало въ разныя губерніи: стеклышекъ съ оспенною матеріею и простыхъ до 53,000; прививальныхъ иглъ 142,000; книжекъ о пользѣ прививанія оспы 6,532 и другихъ наставленій по оспопрививанію болѣе 80,000; въ одной Петербургской губерніи распоряженіями общества привита оспа болѣе 10,000 младенцамъ, и выучено оспопрививанію 308 человѣкъ. Такія распоряженія не могли не истощить имѣвшагося у общества капитала. Вслѣдствіе этого Высочайше повелѣно изъ каждой губерніи отпускать въ распоряженіе общества ежегодно по 1,000 р. ассигнаціями, въ теченіи 10 лѣтъ, начиная съ 1827 года. Въ теченіе десятилѣтія, къ 1837 году, при содѣйствіи общества привита въ Россіи оспа 10,000,000 младенцамъ; искусству оспопрививанія обучено болѣе 10,000 человѣкъ, стеклышекъ разослано около 200,000, оспопрививательныхъ иглъ и ланцетовъ слишкомъ 764,000, разныхъ сочиненій объ оспопрививаніи на языкахъ: русскомъ, польскомъ, эстскомъ, латышскомъ, финскомъ, калмыцкомъ, армянскомъ, грузинскомъ и татарскомъ слишкомъ 300,000 экземпляровъ. Въ виду такихъ успѣховъ послѣдовало Высочайшее повелѣніе объ отпускѣ въ теченіи еще десяти лѣтъ отъ каждой губерніи вышеуказанной суммы. Въ теченіи этого десятилѣ-

тія общество дѣйствовало съ такою же энергіею. Въ 1849 году повелѣно было отпускавшуюся Обществу сумму продлить еще на 10 лѣтъ, но только для самого Общества въ меньшемъ размѣрѣ,—именно 95 руб. выдавать Обществу, а остальные 190 руб., обращать въ медицинскій департаментъ министерства внутреннихъ дѣлъ, для содержанія и разъѣздовъ ревизоровъ, для повѣрки на мѣстѣ оспопрививанія. Съ 1857 г., вовсе прекращенъ отпускъ Обществу денегъ въ пособіе оспопрививанію, но оно продолжаетъ попрежнему свою полезную дѣятельность по оспопрививанію. Когда, въ 1862 г., въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ возникло, вслѣдствіе представленія доктора Бульмеринга желаніе испытать новый способъ оспопрививанія—ретровакцинацію, то Общество выдало отъ себя на производство опытовъ 3,000 руб. (*Ходнева*, Исторія Императорскаго Вольнаго Экономическаго Общества, СПБ., 1865 г., стр. 297—314).

По введеніи въ дѣйствіе земскихъ учрежденій, оспенные комитеты закрыты и 6 августа 1865 г., состоялось Высочайше утвержденное положеніе Комитета Министровъ о введеніи въ Россіи повсемѣстно правильнаго оспопрививанія. Этимъ положеніемъ ближайшія распоряженія по оспопрививанію возложены на земскія учрежденія, а главное наблюденіе и составленіе надлежащихъ инструкцій и правилъ, поручено медицинскому совѣту; медицинское вѣдомство должно войти съ Вольнымъ экономическимъ обществомъ въ соглашеніе о введеніи въ Россіи ретровакцинаціи; на экономическое общество возложена обязанность снабжать земскія учрежденія и врачебныя отдѣленія губернскихъ правленій оспенною матеріею, ланцетами и вообще оспенными пособіями; веденіе статистики по оспопрививанію, награжденіе успѣвшихъ и пр., возложено на медицинскій департаментъ министерства внутреннихъ дѣлъ. На основаніи этихъ правилъ, медицинскимъ совѣтомъ составлено для земскихъ учрежденій въ 1869 г. наставленіе, какъ распространять предохранительную коровью оспу посредствомъ привитія оной телятамъ и съ телятъ—дѣтямъ и взрослымъ (это наставленіе распубликовано въ Правительственномъ Вѣстникѣ, 24 октября 1869 года, № 230). Для наибольшаго разъясненія вопроса о необходимости вакцинаціи, сдѣлавшагося спорнымъ, отъ министерства внутреннихъ дѣлъ, по представленію медицинскаго совѣта, съ Высочайшаго соизволенія, былъ объявленъ въ 1868 г., въ память столѣтней годовщины привитія императрицею Екатериною II оспы себѣ и наслѣднику престола, — конкурсъ съ премію въ 3,000 р., за лучшее

сочиненіе о сравнительномъ значеніи и преимуществахъ разныхъ способовъ оспопрививанія. Изъ 17 сочиненій, представленныхъ къ сроку (1 янв. 1872 г.) ни одно не было признано вполнѣ удовлетворяющимъ требованіямъ, но два, признанныя наилучшими,—мюнхенскаго доктора *Рейтера* и берлинскаго *Писсена*, доказываютъ необходимость распространенія ревакцинаціи, какъ выгоднаго средства, предупреждающаго оспенную заразу *). Въ виду чрезвычайныхъ опасностей отъ оспенной эпидеміи, министерствомъ внутреннихъ дѣлъ предложено было въ концѣ 1870 г. (циркуляръ 16 янв. 1869 г. за № 28), на обсужденіе земскимъ собраніямъ предположеніе медицинскаго совѣта о томъ, что вакцинація должна быть обязательною для всѣхъ жителей, безъ различія сословій, и о томъ, что за уклоненіе отъ оспопрививанія должно быть налагаемо денежное взысканіе на родителей или тѣхъ лицъ, на попеченіи коихъ находятся дѣти. Большинство земскихъ собраній высказались за необходимость обязательнаго оспопрививанія.

Земскія учрежденія нѣкоторыхъ губерній встрѣтили довольно выгодныя условія, какъ въ достачномъ количествѣ оспопрививателей, такъ и въ установившемся, на основаніи распоряженій министерства внутреннихъ дѣлъ, порядкѣ, чтобы въ волостныхъ правленіяхъ и у старостъ находились списки всѣхъ новорожденныхъ и непривитыхъ оспою дѣтей, и на этихъ спискахъ отмѣчалась прививка оспы и успѣхъ прививанія. Вслѣдствіе того, нѣкоторыя земскія собранія напр. Екатеринославское уѣздное, Симбирское, Петербургское, нашли возможнымъ ввести обязательное оспопрививаніе, а нѣкоторыя съ успѣхомъ примѣняютъ уже и ретровакцинацію (Отчетъ С.-Петербургской губернской Земской Управы за 1869 г., стр. 15; сборникъ Херсонскаго земства, 1868 г., № 11, стр. 123). Нѣкоторыя же земства встрѣтили затрудненія вслѣдствіе недостатка оспопрививателей и плохаго способа разсылки оспенной матеріи. Такъ, Ветлужское уѣздное собраніе нашло, что оспопрививаніе не будетъ поставлено въ ветлужскомъ уѣздѣ основательно до перемѣны системы избранія оспопрививателей и заблаговременной разсылки (до 1 мая) по уѣздамъ свѣжей оспенной матеріи. Равнымъ образомъ Новгородская зем-

*) Извлеченіе изъ сочиненія *Писсена*, помѣщеннаго въ „Сборникѣ“, изд. Мед. департ. 1873, т. II. Тамъ же, въ т. II, за 1872 г. помѣщены г. *Архангельскимъ* въ ст. ревакцинація и оспенная эпидемія въ С.-Петербургѣ, весьма важныя стати, стическія данныя, служащія къ разъясненію этого вопроса, сколько важнаго, столько и спорнаго.

ская управа, въ докладѣ своемъ губернскому собранію сессіи 1869 г., свидѣтельствуетъ, что дѣло оспопрививанія, хотя идетъ не весьма дурно, но однако безъ общаго плана. Нѣкосорыя земскія управы успѣли уже устроить собственные *оспенные институты* для добычи телячьей лимфы и ея разсылки; таковые устроены земствомъ *Самарскимъ* и *Пермскимъ*.

§ 111.

в) *Мѣры, принимаемыя для предупрежденія чумы и желтой горячки.* Предупрежденіе внесенія въ страну чумы и желтой горячки достигается надлежащимъ устройствомъ учрежденій, называемыхъ *карантинами* (quarapaine — сорокодневный срокъ обсерваціи, которому подвергались люди и суда въ началѣ устроенія этихъ учрежденій).

Пока не умѣли надлежащимъ образомъ поставить этихъ учрежденій, чума свободно врывалась въ Европу и производила страшныя опустошенія. Въ XI ст. она была въ Европѣ 6 разъ; массы объясняли ее отравленіемъ колодезей. Въ XII ст. она свирѣпствовала въ теченіи 25 лѣтъ. Проникала въ европейскія государства и въ XVIII ст. (См. *Weissbrod.* Denkschrift über die orientalische Pest, Мюнхенъ, 1853 г.) Не щадила и Россію; особенно сильно свирѣпствовала въ Россіи въ половинѣ XIV ст., подъ именемъ черной смерти; сильныя опустошенія произвела и въ XVIII ст. въ Москвѣ (о чумѣ въ Москвѣ см. Рус. Архивъ 1863 г., № 3). Западно-европейскія государства съ XVI ст. стали дѣйствовать противъ чумы, устроивая карантины (таковы Pestpolizeiordnung. изд. въ Австріи въ 1728 году. Въ Баваріи таковые были изданы еще въ 1666 и въ 1686 году); но и въ XVIII ст. карантинныя учрежденія были весьма не точны. Только въ началѣ нынѣшняго столѣтія, по иниціативѣ Франціи приступили къ изученію существа заразы, проистекающей отъ чумы и желтой горячки. Данныя, представленныя врачами, сопровождавшими Наполеона въ Египтѣ, явившіяся затѣмъ въ 30-хъ годахъ многія замѣчательныя изслѣдованія о чумѣ, особенно Бюлара (*Bulard*, La peste otientale d'après matériaux recuellis à Alexandrie, au Caire, à Smyrne et à Constantinople pendant les années 1833—38. Парижъ, 1839), дали возможность парижской медицинской академіи въ 1846 году представить слѣдующіе точные результаты изысканій о чумѣ. Мѣсторожденіе чумы—востокъ, а именно Египетъ, Алжиръ, Сирія, Турція; причина зарожденія чумы —

жизнь въ низкихъ болотистыхъ мѣстахъ, знойный воздухъ, тѣснота жилищъ, избытокъ животныхъ испареній, нездоровая пища, отсутствіе гигіеническихъ условій и господство безнравственности. Прямымъ послѣдствіемъ этого анализа явилась мысль, что содержаніе строгихъ постоянныхъ карантиновъ въ Европѣ, чрезвычайно мѣшающихъ торговлѣ и пассажирскому движенію, не достигаетъ вполнѣ цѣли, служитъ только дорого покупаемою охраною, но не дѣйствуетъ на источникъ зла. Убѣдились, что нельзя ограничиваться одними карантинными учрежденіями, но, что европейскимъ государствамъ нужно составить союзъ и содержать на востокѣ, мѣсторожденіи этихъ болѣзней, собственныхъ образованныхъ врачей и правительственныхъ органовъ, которые бы дѣйствовали на измѣненіе условій, порождающихъ чуму и желтую горячку, и доставляли бы европейскимъ государствамъ точнѣйшія справки о состояніи здоровья и появленіи этихъ болѣзней. При достиженіи такого условія, весьма справедливо полагали, что европейскимъ государствамъ придется совершенно измѣнить начала своихъ карантиновъ, именно—имъ будетъ нужно держать свои карантинныя учрежденія только на готовѣ и пускать ихъ въ ходъ, когда явятся извѣщенія о появленіи чумы или желтой горячки. Такія мысли въ извѣстной степени осуществились въ проэктѣ международнаго договора, составленномъ на конференціи 1852 года, въ Парижѣ, уполномоченныхъ 12 государствъ (Франціи, Соединенныхъ Штатовъ, Австріи, Испаніи, Сардиніи, Неаполя, Рима, Россіи, Португаліи, Греціи, Тосканы и Турціи). Главныя основанія этого проэкта, къ которому впослѣдствіи большинство государствъ приступило, такъ какъ въ 1859 году заключена, по отношенію къ этому вопросу, международная конвенція, завлючается въ слѣдующемъ: каждое государство можетъ устроивать на сухопутныхъ своихъ границахъ карантины—какіе ему угодно, но относительно приходящихъ въ его порты судовъ, для предупрежденія внесенія чумы, желтой горячки и холеры, должно выполнять опредѣленныя требованія. Главное существо этихъ требованій заключается въ томъ, что отъ шкипера судна требуется представленія декларації, засвидѣтельствованной однимъ изъ европейскихъ консуловъ того восточнаго порта, изъ котораго судно вышло. Если въ декларації будетъ означено, что въ той мѣстности — одна изъ указанныхъ болѣзней, то къ такому судну должны быть тотчасъ примѣнены правила дѣйствующихъ въ странѣ карантинныхъ учрежденій. Въ случаѣ объявленія чумы, судно, равно пассажиры и товары, должны быть продер-

жаны въ карантинѣ и подвергнуты установленному очищенію отъ 10 до 15, при желтой горячкѣ отъ 5 до 7, при холерѣ — 5 дней. Если сдѣлается достовѣрно извѣстно, что болѣзнь въ тѣхъ мѣстахъ кончилась, то по истеченіи 30 дней для чумы, 20—для желтой горячки и 10—для холеры, карантинному очищенію не подвергать, если декларація чиста.

Сообразно съ этими началами, измѣнилась администрація карантиновъ въ европейскихъ государствахъ. Этимъ началамъ слѣдуютъ карантинныя учрежденія во Франціи; установившіяся тамъ закономъ 24 декабря 1850 г. Въ Австріи—постановленія 1851 г., въ Пруссіи—3 іюля 1863 года, измѣнившія общій Seuchenregulativ 1835 года. Въ Англіи распоряженія относительно карантиновъ принадлежатъ Privy Council.

§ 112.

Въ Россіи попытки устроить карантины являлись еще при Ѳедорѣ Ивановичѣ; по распоряженію Бориса Годунова устроены, вслѣдствіе появившейся заразы, карантинныя заставы во Ржевѣ, а въ 1602 году эта мѣра распространена по всему смоленскому рубежу. Подобныя заставы, нерѣдко ставившіяся въ XVII ст., мало достигали цѣли, главнымъ образомъ вслѣдствіе плохаго ихъ устроенія. Проникшія при Екатеринѣ II въ Москву чума заставила отнестись къ этому дѣлу болѣе тщательно.

Учреждена была особая комиссія, дѣйствовавшая до 1775 года, и въ 1786 году утвержденъ уставъ о карантинномъ домѣ для Балтійскаго моря; но эти заботы были напрасны, такъ какъ съ этой стороны опасности не грозило. Результатомъ работъ другой коммиссіи 1799 г. былъ первый общій карантинный уставъ въ Россіи, изданный въ 1800 году (1-ое П. С. № 19476), приведшій въ порядокъ различные карантины, учреждавшіеся въ Россіи со времени Петра I, на заставахъ Царицынской, Таганрогской и въ др. мѣстахъ. Правила этого карантиннаго устава и управленіе карантинами, отданное въ вѣдѣніе министерства полиціи, а потомъ министерства внутреннихъ дѣлъ, были дополняемы отдѣльными постановленіями, и затѣмъ смѣнились новымъ карантиннымъ уставомъ 1818 г., за которымъ слѣдовали карантинные уставы 1832, 1841 годовъ съ дополненіями 1848 года. 1 марта 1866 года Высочайше утвержденъ нынѣ дѣйствующій новый карантинный уставъ, помѣщенный въ

приложеніи къ ст. 1064 тома XIII, Уст. врачебнаго, по продолженію 1868 года.

По этому уставу, для охраненія государства отъ внесенія чумы, желтой горячки, азіатской холеры, дѣйствуютъ постоянные карантины, а министру внутреннихъ дѣлъ, кромѣ того, открытъ кредитъ для устроенія временныхъ карантиновъ тамъ, гдѣ это окажется нужнымъ. Карантинныхъ учрежденій — два главныхъ рода: морскіе (карантины и карантинныя агенства) и сухопутные (сухопутные карантины и карантинныя заставы). Въ дѣйствіи находятся морскія карантинныя учрежденія, а сухопутныя — только наготовѣ. Изъ морскихъ карантинныхъ учрежденій, морскіе карантины представляютъ полныя карантинныя учрежденія, ибо принимаютъ для очищенія суда, людей и товары безъ всякаго ограниченія; карантинныя же агенства выполняютъ только нѣкоторыя функціи. Карантинныя агенства представляютъ два класса: агентства перваго класса принимаютъ тѣ суда, которыя могутъ быть очищаемы во время обсерваціи провѣтриваніемъ и гигіеническими мѣрами; но для очищенія отправляютъ суда въ карантинъ. Карантинныя агенства 2-го класса существуютъ только для веденія на путяхъ сообщенія надзора, — имѣетъ ли судно чистый патентъ и находится ли въ удовлетворительномъ состояніи. Въ тѣхъ мѣстахъ морской и сухопутной границы, гдѣ нѣтъ карантинныхъ агенствъ 2-го класса, обязанности надзора выполняетъ пограничная стража, наблюдающая за тѣмъ, чтобы суда не приставали къ берегу, чтобы съ судами, до осмотра ихъ карантинными агентствами, никто не имѣлъ сообщеній и чтобы чрезъ карантинную линію не передавали товаровъ.

Морскіе карантины состоятъ изъ карантиннаго порта и карантиннаго дома; сухопутный карантинъ заключается въ карантинномъ домѣ. Каждый карантинъ раздѣляется на двѣ части—наружную или практическую и сомнительную или внутреннюю. Первая предназначена для лицъ, пользующихся свободною практикою, а послѣдняя — для людей, товаровъ и пр., подлежащихъ карантинному очищенію. Внутренняя часть раздѣляется на четыре квартала: пассажирскій, товарный, чумный и кварталъ для очищенія животныхъ.

Всѣ карантинныя учрежденія находятся въ вѣдѣніи министерства внутреннихъ дѣлъ, кромѣ кавказскихъ таможенно-карантинныхъ учрежденій, находящихся въ вѣдѣніи Намѣстника. Мѣстное управленіе ввѣряется генералъ-губернаторамъ и губернаторамъ. Генералъ-губернатору

предоставляется объявлять мѣстность въ карантинномъ положеніи и пускать въ ходъ всѣ карантинныя учрежденія, какъ морскія, такъ и сухопутныя. Въ губерніи распоряженія о принятіи всѣхъ карантинныхъ мѣръ предоставлены губернатору. Непосредственное управленіе ввѣряется начальнику каратиннаго округа (такихъ округовъ 4: Одесскій, Ѳеодоссійскій, Керченскій и Кубейскій). Начальникъ округа опредѣляется изъ врачей и управляетъ карантиномъ. Въ подчиненіи ему дѣйствуютъ: старшіе и младшіе врачи, капитаны надъ портами и ихъ помощники, опредѣляемые изъ морскихъ офицеровъ, директоры карантинныхъ домовъ, каммиссары, переводчики, дѣлопроизводители, фельдшера, повивальныя бабки и карантинная стража. Въ нѣкоторыхъ карантинахъ полагается священникъ съ причетникомъ. Въ агентствахъ начальствуютъ карантинные агенты, а карантинныя заставы ввѣрены управляющимъ. Кромѣ того, при объявленіи мѣстности въ карантинномъ положеніи и въ случаяхъ вообще особенной важности, созываются *карантинные совѣты*, состоящіе изъ начальника карантиннаго округа, начальника таможеннаго округа, коменданта, начальника городской или уѣздной полиціи, врачебнаго губернскаго инспектора и шести членовъ, избираемыхъ мѣстнымъ начальствомъ изъ почетныхъ обывателей, преимущественно—изъ купцовъ, ведущихъ заграничную торговлю, врачей, членовъ земскихъ управъ и другихъ должностныхъ лицъ. Въ засѣданія карантинныхъ совѣтовъ приглашаются консулы и консульскіе агенты въ тѣхъ случаяхъ, когда обсуждается дѣло, касающееся страны, интересы которой они соблюдаютъ. Въ засѣданія могутъ быть приглашаемы и эксперты по различнымъ отраслямъ и таковымъ назначается вознагражденіе за каждый призывъ (6 руб.).

Врачи, командируемые въ неблагополучное отъ чумы время для занятій въ карантины, сверхъ получаемаго ими по службѣ жалованья, получаютъ по 50 руб. въ мѣсяцъ; гражданскіе и военные чиновники, равно нижніе чины, при такихъ командировкахъ получаютъ двойное жалованье. При появленіи же чумы въ самомъ карантинѣ, всѣмъ врачамъ и чиновникамъ, дѣйствующимъ въ чумномъ кварталѣ, сверхъ означеннаго содержанія, за все время и до полученія практики послѣ чумы, производятся суточныя деньги: состоящимъ въ штабъ-офицерскихъ чинахъ по 5 руб., а въ оберъ-офицерскихъ чинахъ — по 3 руб. въ сутки; кромѣ того, всякій день ихъ службы считается за 12 дней службы для пенсіи.

Продовольствіе лицъ, выдерживающихъ карантинъ, а равно и эки-

пажа судна, производится чрезъ особыхъ маркитантовъ или трактирщиковъ, избираемыхъ въ законномъ указанномъ порядкѣ, и имѣющихъ доставлять продукты по опредѣленной таксѣ.

Каждое судно, приходящее въ карантинный портъ, платитъ, безъ различія флага, опредѣленную карантинную пошлину. Отъ платежа этой пошлины освобождаются военныя суда всѣхъ націй, суда, невольно зашедшія въ портъ, и маленькія суда, поднимающія не болѣе 10 ластовъ. Съ товаровъ, выгружаемыхъ въ карантинные магазины для очищенія, взимается по 1/4 коп. съ рубля объявленной цѣны. Лица, выдерживающія карантинъ, платятъ за комнату по 50 коп. въ сутки, за лекарства—по таксѣ, но леченіе производится безъ платы.

Установленныя карантинныя мѣры пускаются въ ходъ на основаніи слѣдующихъ началъ. — Когда въ какой либо мѣстности на востокѣ появится чума, желтая горячка или азіатская холера, то мѣстность эта объявляется въ неблагополучномъ, т. е. карантинномъ положеніи; находящіеся тамъ россійскіе миссіи, консулы и агенты, а при ихъ отсутствіи, таковые же агенты союзныхъ государствъ, извѣщаютъ о томъ по телеграфу Кавказскаго намѣстника, Новороссійскаго и Бессарабскаго Генералъ-Губернатора и министра иностранныхъ дѣлъ. При полученіи такого извѣщенія тотчасъ принимаются установленныя уставомъ 5 карантинныхъ мѣръ: 1) требованіе карантиннаго патента у каждаго приходящаго судна; 2) исполненіе обрядностей опроса (reconnaissance) и дознанія (arraisonnement); 3) принятіе мѣръ гигіеническихъ; 4) обсервація и карантинъ и 5) карантинное очищеніе.

Карантинный патентъ, выдаваемый карантиннымъ управленіемъ, а гдѣ его нѣтъ—совѣтомъ консуловъ или однимъ изъ консуловъ державы, участвовавшей въ международномъ договорѣ, есть документъ, удостовѣряющій о благополучномъ или неблагополучномъ состояніи здоровья, какъ въ портѣ и его окрестностяхъ, откуда судно отправляется, такъ и на самомъ суднѣ. Этотъ патентъ визируется установленнымъ порядкомъ въ каждомъ портѣ, куда судно заходитъ: съ этою цѣлью судну выдается только одинъ патентъ на весь его рейсъ. Въ благополучное время, отъ обязанности запасаться карантиннымъ патентомъ освобождаются: суда, плавающія между внутренними портами, рыболовныя, лоцманскія, таможенныя, береговыя и каботажныя. Письменное удостовѣреніе командира военнаго судна замѣняетъ для него патентъ.

При прибытіи судна къ порту оно подвергается карантиннымъ чи-

новникомъ по установленной формѣ *опросу* (reconnaissance), заключающемуся въ разсмотрѣніи патента и другихъ бумагъ судна. Въ случаѣ какого либо сомнѣнія производится дознаніе (arraissonement), заключающееся въ томъ, что опрашивается весь экипажъ и пассажиры, а въ случаѣ надобности судно подвергается осмотру, а экипажъ и пассажиры — освидѣтельствованію.

Затѣмъ, въ случаѣ родившагося сомнѣнія, принимаются *гигіеническія мѣры*: испортившіеся продукты и товары органическаго происхожденія, пришедшіе въ гнилость, уничтожаются посредствомъ сожженія или потопленія въ морѣ; палуба вычищается, вода и всякія нечистоты удаляются изъ трюма; все судно тщательно провѣтривается; экипажу указываются лекарственныя и діететическія средства.

Далѣе, до удостовѣренія въ безопасности судна, предпринимается *обсерваціа*, заключающаяся въ содержаніи судна, его пассажировъ и товаровъ подъ карантиннымъ надзоромъ, внѣ всякаго сообщенія съ другими судами, людьми и вещами. Судно съ патентомъ нечистымъ по азіятской холерѣ или желтой горячкѣ, подвергается семидневной обсерваціи, а если на самомъ суднѣ были больные желтою горячкою, то—15-ти дневной. Судно съ патентомъ, нечистымъ по чумѣ, подвергается десятидневному карантину, при чемъ товары, для очищенія ихъ установленными способами, выгружаются въ карантинный домъ, а люди выдерживаютъ карантинъ, по ихъ желанію, либо въ карантинномъ домѣ, либо на суднѣ.—Если во время такой обсерваціи кто либо заболѣетъ желтою горячкою, то карантинъ еще продолжается на 15 дней; если окажется больной чумою, то выдерживается карантинъ до 30 дней. Больные помѣщаются въ чумный, а здоровые въ пассажирскій кварталъ карантиннаго дома.

Для обезпеченія надлежащаго выполненія карантинныхъ постановленій, уставомъ предписываются слѣдующія правила. Служащіе въ карантинныхъ учрежденіяхъ не могутъ быть душеприкащикамя лицъ, выдерживающихъ карантинъ, не могутъ получить изъ имѣнія умершаго въ карантинѣ завѣщанной имъ части, если они не имѣютъ по отношенію къ этой части законнаго права наслѣдованія, не могутъ заключать съ выдерживающими карантинъ никакихъ обязательствъ: еслибы и заключены были какіе акты, то они не имѣютъ силы. Равнымъ образомъ служащимъ въ карантинныхъ учрежденіяхъ воспрещено участвовать въ торговлѣ, транспортахъ и грузахъ на купеческихъ корабляхъ.

§ 113.

г) *Предохранительныя мѣры противъ холеры, тифа и др. эпидемій.* Многія болѣзни дѣлаются эпидеміями не чрезъ прикосновеніе зараженныхъ, почему не могутъ быть остановлены карантинными мѣрами; таковы холера (о холерѣ, впрочемъ, существуютъ относительно этого разныя мнѣнія), *) различные вида тифа, возвратная горячка, перемежающаяся лихорадка и т. п. Какъ по отношенію къ большинству такихъ эпидемическихъ болѣзней современное положеніе науки медицины не представляетъ еще надежныхъ средствъ излеченія, то необходимо дѣйствовать посредствомъ мѣръ, предупреждающихъ эти болѣзни. Надлежащее и своевременное принятіе такихъ мѣръ, какъ свидѣтельетвуетъ опытъ, можетъ дать весьма выгодные результаты. По отношенію ко всѣмъ этимъ болѣзнямъ, администраціи медицинской не удалось найти надлежащихъ противоядій; наилучшее противоядіе, имѣющееся въ ея рукахъ, — предотвратить и устранить отравленіе. А для этого необходимо: 1) чтобы въ рукахъ медико-полицейской администраціи были точныя извѣстія о дѣйствующихъ въ странѣ эпидеміяхъ. Въ Россіи этого условія еще нѣтъ, въ чемъ можно убѣдиться изъ доказательствъ отличныхъ изслѣдованій Г. *Архангельскаго*, помѣщенныхъ въ Архивѣ судебной медицины (особенно статьи его за 1869 годъ, №4). Въ этомъ отношеніи чрезвычайно важною мѣрою является предпринятое съ 1870 года медицинскимъ департаментомъ министерства внутреннихъ дѣлъ изданіе *«эпидеміологическаго листка:»* онъ соединитъ всѣхъ врачей въ одно цѣлое, для борьбы съ эпидеміями, систематически разрушающими силы народа (листокъ издавался въ видѣ приложеній къ Архиву судебной медицины). 2) Необходимо при появленіи какой либо тяжкой эпидеміи, какъ напр., холеры, издать со стороны врачебныхъ установленій наставленіе народу, какими мѣрами предосторожности можно спасаться отъ заразы. 3) Принять немедленно мѣры для устроеніе временныхъ санитарныхъ округовъ и ввѣрить управленіе ими такимъ лицамъ, которыя могли бы, какъ доставлять заблаговременно врачебную помощь, такъ и призрѣніе

*) См. *Г. И. Архангельскаго*, Холерныя эпидеміи въ Европейской Россіи въ пятидесятилѣтній періодъ, 1823—1872 г., въ „Сборникѣ Медицинскаго Департамента“ 1873, т. II и III.

неимущимъ больнымъ. Принятіе подобныхъ мѣръ въ Англіи и Баваріи во время холерной эпидеміи 1848—1849 и 1853 годовъ дало изумительные результаты. Въ г. Дюмфрисѣ (Dumfries, въ Шотландіи), имѣющемъ 10,000 жителей, до открытія дѣйствій санитарныхъ инспекцій, умерло 250 человѣкъ; въ первые три дня, когда устроивались инспекціи, случаевъ заболѣванія было 37, 30 и 23, а случаевъ смертности 7, 5 и 6; въ три слѣдующіе дня, когда санитарный надзоръ былъ ужъ въ полномъ дѣйствіи, заболѣло 8, 4 и 2; спустя три дня, холера совершенно прекратилась. Точно также въ Глазго изъ 13,139 заболѣвшихъ развилась совершенная холера только у 27. Въ 15 городахъ Англіи, гдѣ установились инспекціи, изъ 130,000 больныхъ холериною настоящая холера развилась только у 250. Мюнхенъ, гдѣ была приложена та же система, почти совершенно избѣгъ холеры. Изданное въ 1865 г. медицинскимъ совѣтомъ въ Россіи, въ виду предстоявшей холеры, наставленіе о принятіи предупредительныхъ мѣръ и устроившіяся тогда въ большихъ нашихъ центрахъ санитарныя коммиссіи дѣйствовали, особенно въ Петербургѣ, съ большимъ успѣхомъ. Въ губерніяхъ для борьбы съ этою опасностью тогда выступило только что учредившееся земство, и первыя мѣры, имъ принятыя, оказались чрезвычайно выгодными. Всѣ земскія собранія ассигновали для принятія надлежащихъ мѣръ противъ холеры или опредѣленныя суммы, или открыли губернскимъ и уѣзднымъ управамъ кредитъ изъ общихъ земскихъ суммъ. Мѣры, ими принятыя, и повторившіяся въ послѣдовавшія эпидеміи, заключались: 1) въ раздѣленіи уѣзда на санитарные участки, завѣдываніе которыми нѣкоторыя земства возлагали на гласныхъ или на землевладѣльцевъ; 2) въ напечатаніи и разсылкѣ по селеніямъ изданнаго медицинскимъ совѣтомъ наставленія; 3) въ приготовленіи въ каждомъ селѣ избы для помѣщенія больныхъ; 4) въ устроеніи подвижнаго леченія посредствомъ посылки какъ земскихъ врачей, гдѣ таковые уже установились, такъ и въ приглашеніи уѣздныхъ и городовыхъ врачей; 5) въ содѣйствіи полученію лекарствъ по уменьшенной цѣнѣ, а иногда и въ даровой разсылкѣ таковыхъ *).

*) (См. напр. журналы новгородск. земскаго собранія, 1865 года, стр. 283—291; воронежскаго, 1866 года, стр. 187 и 201; смоленскаго, февральская сессія, 1866 г., стр. 126; сборникъ херсонскаго земства 1868 г., № 10, стр. 21).

II. *Мѣры, принимаемыя для излеченія болѣзней.*

§ 114.

Для обезпеченія возможности излеченія болѣзней, требуется двоякое условіе: 1) чтобы были личныя средства для излеченія, — достаточный медицинскій персоналъ въ странѣ; и 2) чтобы имѣлись матеріальныя средства для леченія, какъ-то аптеки, минеральныя воды, больничныя установленія. Оба эти условія находятся въ тѣсной связи. Развитіе медицинскаго персонала вызываетъ увеличеніе и улучшеніе матеріальныхъ средствъ леченія; развитіе послѣднихъ, въ свою очередь, обезпечиваетъ возможность дѣятельности медиковъ и служитъ средствомъ пріобрѣтенія ими болѣе глубокихъ свѣдѣній.

I. *Мѣры къ доставленію личныхъ средствъ для леченія,—врачей, фельдшеровъ и повивальныхъ бабокъ.*

§ 115.

Для обезпеченія надлежащихъ личныхъ средствъ для леченія требуются заботы: а) о возможности пріобрѣтенія надлежащаго медицинскаго образованія; б) о томъ, чтобы леченіемъ не занимались лица несвѣдущія; в) о надлежащемъ распредѣленіи медицинскаго персонала въ государствѣ и г) объ установленіи надлежащаго надзора за дѣятельностью допущенныхъ къ практикѣ врачей.

а) Забота *о доставленіи возможности получать надлежащее медицинское образованіе* лицамъ, его ищущимъ, достигается надлежащимъ устроеніемъ въ странѣ медицинскихъ факультетовъ и школъ для образованія фельдшеровъ и повивальныхъ бабокъ. Надлежащее устроеніе медицинскихъ факультетовъ, требующее наполненія каѳедръ дѣйствительно учеными и устроенія весьма дорого стоющихъ принадлежностей, за немногими исключеніями, беретъ на себя всегда правительство. Развитіе медицинскихъ факультетовъ въ Европѣ съ XIII ст., равно какъ и постепенно сознававшіяся условія ихъ процвѣтанія, изложены ниже, въ статьѣ объ университетахъ (§ 226 и сл.). Устроеніе же фельдшерскихъ школъ и институтовъ для повивальныхъ бабокъ возможно и для самого общества; развѣ образцовыя такія школы необходимо открывать правительству.

Въ Россіи возможность полученія надлежащаго медицинскаго образованія является съ XVIII ст.; до тѣхъ поръ русскіе врачи могли получать образованіе только за границею. Въ 1701 году Петръ I повелѣлъ учредить при большихъ госпиталяхъ въ Москвѣ и Петербургѣ хирургическія училища, приведенныя при императрицѣ Екатеринѣ II, въ лучшее положеніе, а въ 1799 году возведенныя на степень академій Съ развитіемъ московскаго университета и съ учрежденіемъ при Александрѣ I, новыхъ университетовъ, съ поправленіемъ Виленскаго, равно съ учрежденіемъ медико-хирургической академіи въ Петербургѣ, явилась возможность пріобрѣтать и въ Россіи медицинское образованіе. Особенно новый университетскій уставъ 1863 года, коимъ руководствуются четыре медицинскіе факультета (Московскій, Харьковскій, Кіевскій, и Казанскій), распространенный въ 1865 году на Дерптскій и въ 1869 — на Варшавскій, равно новый уставъ 1869 года медико-хирургической академіи, — поставленіемъ надлежащаго числа каѳедръ въ медицинскихъ факультетахъ и устроеніемъ необходимыхъ принадлежностей—обезпечиваетъ въ настоящее время возможность образованія просвѣщенныхъ медиковъ въ Россіи. Хорошее устроеніе медицинскихъ факультетовъ еще недостаточно, чтобы вездѣ дѣйствовали образованные врачи. Необходимо кромѣ того обезпечить возможность того, чтобы врачи могли освѣжать свои познанія періодическими посѣщеніями медицинскихъ факультетовъ и лекцій клиническихъ профессоровъ. Въ этомъ отношеніи представляется чрезвычайно важнымъ постановленіе 1865 г., которымъ министерству внутреннихъ дѣлъ предоставляется ежегодно опредѣляемая сумма для командированія (съ зачетомъ времени командировки въ службу) врачей, занимающихъ медицинскія должности въ губернскихъ и уѣздныхъ городахъ, въ больницы и клиники университетовъ и медикохирургической академіи, и на вознагражденіе профессоровъ, кои будутъ особенно съ ними заниматься. Равнымъ образомъ министерству предоставлено разрѣшать отпускъ такихъ врачей въ иностранные университеты, но безъ пособій со стороны министерства, хотя съ зачетомъ такого отпуска въ службу. (Уст. Врач. ст. 100 по прод. 1868).

Что касается фельдшерскихъ школъ и повивальныхъ институтовъ, то до новѣйшаго времени, до заботъ объ этомъ вопросѣ земства, такихъ учрежденій было очень мало въ Россіи. Фельдшерскія школы и повивальные институты были только въ столицахъ. Необходимость учрежденія фельдшерскихъ школъ признали почти всѣ земскія собранія. Не имѣя

возможности, уже по недостатку денежныхъ средствъ, получить достаточное количество врачей, земскія собранія ведутъ большой расчетъ на фельдшеровъ, а получить таковыхъ трудно. При открытіи земскихъ учрежденій, при нѣкоторыхъ городскихъ больницахъ существовали уже фельдшерскія школы, какъ, напр., въ Курскѣ, гдѣ рѣшились воспитывать своихъ фельдшеровъ и Полтавская и Екатеринославская губернскія управы, которыя затѣмъ въ 1868 г. нашли необходимымъ у себя, при губернской земской больницѣ учредить отдѣльныя фельдшерскія школы (Журн. Екатеринославскаго собранія 1868, стр. 328). При Симбирской губернской земской больницѣ учреждена фельдшерская школа въ 1869 г. (уставъ ея утвержденъ Министромъ внутреннихъ дѣлъ 2 апрѣля 1869 г.). Подобная же школа въ 1869 г. учредилась при Тульской земской больницѣ (уставъ ея утвержденъ Министромъ внутреннихъ дѣлъ 26 марта 1869 года). Къ необходимости учредить подобныя школы пришли и Костромское и Тамбовское земства. Какъ показываетъ опытъ, содержаніе такихъ фельдшерскихъ школъ при губернской земской больницѣ на 20 учениковъ обходится ежегодно до 3,000 руб.; эта сумма довольно значительна для земскихъ средствъ, но современемъ, при увеличеніи количества фельдшеровъ, можетъ сократиться, когда разовьются больничныя учрежденія въ уѣздахъ. Вслѣдствіе представленій со стороны многихъ земскихъ собраній плановъ устроенія школъ, медицинскимъ совѣтомъ составленъ въ 1872 г. *нормальный уставъ земской фельдшерской школы*. Если которое либо изъ земскихъ собраній пожелаетъ на основаніи этого устава устроить фельдшерскую школу, то разрѣшеніе дается со стороны Министра внутреннихъ дѣлъ безотлагательно.

Другой, еще болѣе важный вопросъ—повивальные институты—занималъ наше правительство и до введенія земскихъ учрежденій. Независимо отъ повивальныхъ институтовъ, при родовспомогательныхъ заведеніяхъ въ Петербургѣ и Москвѣ, министерство внутреннихъ дѣлъ съ 1847 г. изыскивало различныя средства учредить повивальные институты вмѣстѣ съ родовспомогательными пріютами въ больницахъ губернскихъ городовъ. Не достигнувъ предполагавшейся цѣли, министерство впослѣдствіи, по примѣру повивальной школы при заведеніяхъ Курляндскаго Приказа общественнаго призрѣнія, побуждало къ устроенію такихъ школъ Приказы общественнаго призрѣнія бѣдныхъ. Составленный, на этомъ основаніи, проэктъ родильной школы акушеромъ могилевской врачебной управы (г. Мондель-Штамомъ), по своей простотѣ и удобопримѣнимости,

обратилъ на себя вниманіе министерства внутреннихъ дѣлъ. Министерство предложило, на этомъ основаніи, земскимъ собраніямъ учредить при земскихъ больницахъ родовспомогательные пріюты съ повивальными школами. Большинство земствъ нашло возможнымъ воспользоваться такимъ предложеніемъ, тѣмъ болѣе, что министерство обѣщало, въ случаѣ необходимости, и поддержку въ матеріальномъ отношеніи. Такъ, Тамбовское земство опредѣлило развить и поставить на надлежащія основанія существовавшее уже съ 1863 г. при тамбовской городской больницѣ отдѣленіе для роженицъ и для желающихъ обучаться повивальному искусству. Новый повивальный институтъ открывается по преимуществу для крестьянокъ; преподаваніе безплатно; пробывшія три года и выдержавшія испытаніе обязаны прослужить земству не менѣе 7 лѣтъ, но съ жалованьемъ 50 руб. (Засѣд. Тамб. земства 1867 г., стр. 77). На такихъ же, или подобныхъ этимъ основаніяхъ, рѣшились устроить повивальные институты земства: Рязанское (журналы 1868 г. стр. 239), Таврическое (декабрьская сессія 1867 г., стр. 52 и 391), Херсонское (Сборн. Херсон. 1868 г. № 8, стр. 29 и № 9, стр. 25), Саратовское (Журн. 1868 г., стр. 192), Полтавское и др. Нѣкоторыя, какъ напр., Курское, не находятъ удобнымъ устроивать подобный центральный повивальный институтъ при губернской больницѣ, но признаютъ болѣе выгоднымъ обучать сельскихъ повитухъ при уѣздныхъ земскихъ больницахъ (Ж. Курскаго собр., 1866 г., стр. 65). Въ 1872 г. Медицинскимъ Совѣтомъ составленъ *нормальный уставъ земскихъ повивальныхъ школъ*, съ родильными при нихъ заведеніями. Нѣкоторыя какъ Новгородское, по причинѣ близости къ Петербургу, находятъ удобнымъ обучать крестьянскихъ повитухъ на счетъ земства въ Петербургѣ, при родовспомогательномъ заведеніи (общій докладъ Новгородской управы за 1-е трехлѣтіе 1867 г., стр. 22) и въ институтѣ при С.-Петербургской Калинкинской больницѣ.

§ 116.

б) *Наблюденіе за тѣмъ, чтобы леченіемъ не занимались лица, не получившія надлежащихъ медицинскихъ свѣдѣній*, можетъ войти въ составъ медико-полицейской дѣятельности тогда, когда первое условіе достаточно обезпечено, когда имѣются въ странѣ медицинскіе факультеты и другія учебныя заведенія для доставленія медицинскаго обра-

зованія желающимъ. Въ Германіи уже съ XV ст. въ привилегіяхъ, получавшихся университетами, означалось право наблюденія за тѣмъ, чтобы не занимались леченіемъ, лица, не прослушавшія медицинскихъ курсовъ (привилегія Тюбингенскаго университета 1477 г.). Впослѣдствіи въ различныхъ государствахъ Германіи образовалось точное требованіе, чтобы желающіе заниматься практикою подвергались установленному экзамену. Въ Пруссіи закономъ 1825 г., даны были подробнѣйшія постановленія о различныхъ видахъ испытаній, которымъ должны подвергаться медики. Въ новѣйшее время эти требованія значительно упрощены. Постановленіемъ 8 октября 1852 года, желающіе заниматься практикою должны прослушать курсъ медицинскихъ факультетовъ, представить докторскій дипломъ, и, кромѣ того подвергнуться государственному экзамену въ Ober-Examinations-Commission. По новому закону 25 сентября 1869 г. не требуется для допущенія къ испытанію докторскаго диплома. Въ Австріи, на основаніи закона 1 октября 1850 г., — подобное же требованіе, но для хирурговъ, коихъ считается два разряда, установлены два отдѣльные экзамена. Во Франціи, по установленіи декретомъ 17 марта 1808 года Faculté de médecine, постановлено, что желающій заниматься практикою долженъ, послѣ 4-лѣтняго курса и по выдержаніи установленныхъ пяти испытаній, сдѣлать (по правиламъ 1834 и 1841 г.) годичный практическій курсъ въ одномъ госпиталѣ. Кромѣ такихъ медиковъ, получающихъ право леченія, во Франціи существуютъ еще *Officiers de santé*, фельдшера, получающіе такое званіе послѣ 6-лѣтней практики при какомъ либо врачѣ или 5-лѣтней — при госпиталѣ, и по выдержаніи испытанія въ Jury médical, состоящемъ изъ 2 докторовъ и одного профессора. Впрочемъ, по декрету 22 августа 1854 г., этотъ порядокъ испытанія указано измѣнить: для полученія званія officier de santé, указывается теперь выслушать опредѣленный курсъ въ Ecole de médecine или въ Ecole préparatoire de médecine et de pharmacie.

Въ Англіи до новѣйшаго времени никакихъ не ставилось требованій относительно испытаній желающихъ пользоваться практикою. И теперь формальнаго испытанія не установлено, но, по статуту 21, 22 Викт., 90, корпораціямъ медицинскимъ университета предоставлено право ихъ фелловъ и лиценціатовъ признавать практическими врачами; этими корпораціями составляются особые регистры, въ которые вносятся всѣ, получившіе право заниматься практикою. (*Gneist*, Verwaltungsrecht, II, § 114).

Въ Россіи съ XVIII ст. явились общія воспрещенія заниматься за деньги леченіемъ больныхъ лицамъ, не получившимъ надлежащихъ дипломовъ и свидѣтельствъ. Въ настоящее время никто изъ русскихъ подданныхъ не можетъ заниматься никакою отраслью врачебной практики, не получивъ надлежащаго диплома или свидѣтельства отъ одного изъ русскихъ медицинскихъ факультетовъ или Медико-Хирургической академіи. Иностранные врачи, пріобрѣвшіе извѣстность, могутъ быть подвергаемы не общему, установленному для всѣхъ испытанію, но имъ дается въ Медицинскомъ Совѣтѣ коллоквіумъ. Получившіе дипломы, дающіе право на леченіе больныхъ, сообщаютъ о своемъ желаніи заниматься практикою, если не состоятъ на службѣ по медицинскому вѣдомству, въ Врачебное Отдѣленіе губернскаго правленія, вслѣдствіе чего вносятся въ составляемый Медицинскимъ Департаментомъ общій списокъ всѣхъ врачей, имѣющихъ право заниматься практикою. Не получившіе надлежащихъ дипломовъ не имѣютъ права, подъ угрозою опредѣленныхъ взысканій (прилож. къ ст. 132 Врачеб. Уст., по продолж. 1868 г.), постоянно заниматься леченіемъ больныхъ, особенно за денежную плату или для другихъ собственныхъ выгодъ; но это воспрещеніе не распространяется на тѣхъ, которые по необходимости и человѣколюбію безвозмездно помогаютъ больнымъ своими совѣтами. Желая предупредить отъ эмпириковъ и шарлатановъ, положительный законъ воспрещаетъ и больнымъ призывать къ себѣ таковыхъ, а на уѣздную полицію возлагаетъ обязанность въ селеніяхъ ловить такихъ шарлатановъ и возбуждать ихъ отвѣтственность въ узаконенномъ порядкѣ (Уст. Врачеб., ст. 125—138).

§ 117.

в) *Заботы о надлежащемъ распредѣленіи врачей въ странѣ* не могутъ лежать на одномъ правительствѣ: надлежащее выполненіе этихъ важныхъ для безопасности народа заботъ должно взять на себя и общество. Статистика показываетъ, что вообще количество врачей недостаточно, и что распредѣленіе ихъ весьма неточно: въ большихъ центрахъ ихъ болѣе, чѣмъ необходимо, а многія мѣстности остаются безъ всякой врачебной помощи. По *Гауснеру*, одинъ врачъ приходится въ Гамбургѣ на 1,230 человѣкъ, въ Италіи—на 2,280, въ Швейцаріи—на 2,380, въ Великобританіи—на 2,510, въ Франціи—на 2,630 (тогда какъ въ Парижѣ—на 788), въ Пруссіи—на 3,560, въ Австріи—на

5,450, въ Швеціи — на 7,700, въ Россіи — на 17,800, а въ нѣкоторыхъ мѣстахъ — на 60,000. (Впрочемъ цифры, касающіяся Россіи, не построены на точныхъ основаніяхъ). Подобныя же цифры представляются и по отношенію къ фельдшерамъ и повивальнымъ бабкамъ. Фельдшеровъ считается: въ Великобританіи 1: 3,180, въ Швейцаріи — на 3,330, въ Италіи—на 4,060, во Франціи—на 4,150, въ Пруссіи—на 7,400, въ Австріи—на 8,400; въ Россіи считаютъ—на 12,400. Повивальныхъ бабокъ считается: въ Великобританіи одна на 1,080, во Франціи—на 1,450, въ Пруссіи—на 1,620, въ Италіи—на 1,750, въ Австріи — на 1,880; въ Россіи имѣются только въ большихъ центрахъ (Статистика санитарн. лицъ и учрежд. въ Европѣ, въ Арх. Судеб. Медицины 1868 г. № 3) *).

Въ Россіи о распредѣленіи врачей заботится какъ правительство, такъ и земство. По распоряженію правительства, на основаніи закона, въ столицахъ, губернскихъ и уѣздныхъ городахъ состоятъ штатные врачебные чины. Въ столицахъ и губернскихъ городахъ, кромѣ медицинскихъ чиновъ, составляющихъ врачебныя отдѣленія, состоитъ опредѣленное число медицинскихъ чиновъ при полицейскомъ управленіи. Въ каждомъ уѣздѣ—уѣздный врачъ и при немъ штатное число старшихъ и младшихъ лекарскихъ учениковъ. Въ каждомъ губернскомъ городѣ — старшая повивальная бабка и штатное число младшихъ повивальныхъ

*) Въ „Арх. Суд. Мед.“ 1870 г., № 4, помѣщена любопытная замѣтка г. *Архангельскаго* „Богата-ли Россія врачами?“. Авторъ приводитъ статистическую таблицу, показывающую, что въ послѣднее десятилѣтіе количество лицъ, желающихъ быть врачами, сильно уменьшается. Наибольшее число врачей, получившихъ дипломъ, было въ 1859 г.—607, что вызвано было Крымскою кампаніею. Затѣмъ, что многіе званіе врачей оставляютъ. Не много-ли врачей въ Россіи? По медицинскому списку 1858 г. во всей Россіи считалось 6.889 врачей, по списку 1869 г.—10.830, т. е. въ періодъ 1858—1866 число врачей увеличилось на 3.941 человѣкъ. Въ этотъ періодъ получило дипломовъ 4.809 человѣкъ; если исключить число умершихъ за этотъ періодъ врачей, то цифра увеличенія была бы близка къ 3.941. Такимъ образомъ, если отнять 830, т. е. 8%, отвлекаемыхъ чиновничьимъ дѣломъ, то остается 10 тыс. врачей на 80 милл. жителей. Если они распредѣлятся равномѣрно, то и тогда пришлось бы по 1 врачу на 8.000 жителей и на 1.800 квадратныхъ верстъ. Приводя сравненіе далѣе относительно военныхъ врачей, и отдавая по статистикѣ данныхъ, первенство Соед. Штат., потомъ Бельгіи и Пруссіи, авторъ вычисляетъ, что, чтобы привести русскія силы въ такое же положеніе, какъ Пруссія, слѣдуетъ къ арміи прибавить до 2.000 врачей. А если по новому ландверу армію въ 1.050.000 человѣкъ, то надобно прибавить еще 3.768 человѣкъ, т. е. общество должно послать всѣхъ вольнопрактикующихъ врачей на войну.

бабокъ. Въ городахъ, представляющихъ значительные центры по торговлѣ и населенію, назначаются особые врачи по положенію городскихъ обывателей. (Уст. врач., ст. 67—111). Министерствомъ государственныхъ имуществъ были заведены врачи въ селеніяхъ государственныхъ крестьянъ, которые теперь переданы въ общее земское управленіе. Земскія собранія пришли къ убѣжденію, что опредѣленіе врачей по уѣздамъ должно непосредственно зависѣть отъ уѣздныхъ управъ. Большинство земскихъ собраній, въ виду недостаточности земскихъ средствъ, пришли къ убѣжденію, что необходимо имѣть достаточное количество фельдшеровъ, именно двухъ или, по крайней мѣрѣ, одного въ волости, дабы они тотчасъ могли увѣдомить земскаго врача, когда помощь его необходима; врачей же имѣть немного, именно средняя цифра, которую можно вывести изъ постановленій земскихъ собраній, составитъ два врача на уѣздъ; для фельдшеровъ же эта цифра будетъ 10, для повитухъ — 2. Относительно самаго содержанія ихъ представляются различія: большинство земскихъ собраній рѣшили покрывать этотъ расходъ изъ общихъ земскихъ доходовъ; нѣкоторыя же (какъ, напр., земство Харьковскаго уѣзда) приняли, что содержаніе фельдшеровъ, въ помощи которыхъ нуждается по преимуществу крестьянское сословіе, отнести на счетъ отдѣльныхъ волостей. Самое содержаніе врачей и фельдшеровъ, натурально, въ разныхъ земствахъ должно представить цифры неодинаковыя. Врачамъ средняя цифра выходитъ 800 р. (500—1,600 р.) и даровые проѣзды, фельдшерамъ—150 р. (100—300 р.). Нѣкоторыя земскія собранія приходятъ, однако, къ убѣжденію о невыгодѣ этихъ двухъ началъ, принятыхъ въ большинствѣ земствъ: большаго расчета на фельдшеровъ и возможности удовлетвориться двумя земскими врачами на уѣздъ. Именно, постоянная медицинская коммиссія при Полтавской земской управѣ мотивируетъ невозможность держать большихъ расчетовъ на фельдшеровъ и представляетъ убѣдительные доводы о необходимости имѣть большее число земскихъ врачей въ каждомъ уѣздѣ.

§ 118.

г) *Надзоръ за надлежащею дѣятельностію врачей*, встрѣчающій множество затрудненій для практическаго осуществленія, вызывается однако существомъ дѣла и проявляется: 1) въ допущеніи судебнаго преслѣдованія пострадавшихъ отъ неискусства или недобросовѣстности вра-

ча; 2) въ составленіи для врачей опредѣленныхъ инструкцій и 3) въ полученіи статистическихъ данныхъ о ихъ дѣятельности.

Русское законодательство, указавъ въ положительномъ законѣ общія начала, какъ должны дѣйствовать врачи, и приложивъ къ ст. 68 Врач. Уст. наставленіе медицинскимъ чинамъ, состоящимъ при С.-Петербургской полиціи, поставляетъ слѣдующія для врачей правила:

Каждый врачъ, не оставившій практики, обязанъ, по приглашенію больнаго, явиться къ нему для поданія помощи (114). Операторъ, въ важныхъ случаяхъ, не долженъ совершать операціи безъ совѣтовъ и присутствія другихъ врачей. Акушеръ и вообще врачъ, призванный повивальною бабкою къ роженицѣ, не долженъ, подъ угрозою опредѣленнаго взысканія, оставлять ее прежде окончанія родовъ и приведенія всего, отъ него зависящаго, въ порядокъ (116, 153, 154). Повивальная бабка должна тотчасъ явиться по требованію больной; бывъ приглашена къ бѣдной, не можетъ оставить ее по призыву другой роженицы, хотя бы и богатой,—развѣ найдетъ возможнымъ оставить вмѣсто себя другую повивальную бабку. Въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ, бабка обязана немедленно пригласить акушера или врача и все, что онъ прикажетъ, должна исполнить въ точности. Бабкѣ воспрещается употреблять средства для возбужденія преждевременнаго разрѣшенія отъ беременности, равно заниматься леченіемъ болѣзней. Бабкѣ, призванной къ роженицѣ, законъ рекомендуетъ молчаливость (173—189).

Для зубныхъ врачей составлена въ 1868 г. инструкція, по которой они обязаны для своихъ издѣлій брать золото не ниже 72-ой пробы, а серебро—не ниже 84-ой, а изъ другихъ металловъ и композицій могутъ брать только совершенно безвредные, одобренные медицинскимъ совѣтомъ; на всякое такое издѣліе зубной врачъ обязанъ выдать пріобрѣтателю, по желанію его, квитанцію, съ точнымъ обозначеніемъ—что онъ продалъ (138, по прод. 1868 г.).

Далѣе, касаясь вопроса матеріальнаго вознагражденія врачей, законъ поручаетъ людей бѣдныхъ ихъ человѣколюбію и безмездному пособію, а врачамъ, получающимъ отъ правительства жалованье, положительно воспрещаетъ требовать плату отъ бѣдныхъ больныхъ, находящихся въ ихъ вѣдомствѣ, части города или уѣздѣ (548). Равно генералы, штабъ- и оберъ-офицеры, изувѣченные на войнѣ, имѣютъ право пользоваться на своихъ квартирахъ безмездно состоящими на службѣ врачами (540). При леченіи людей малоимущихъ, врачи должны имѣть въ виду установ-

ленную закономъ на основаніи правила 1789 г., сентября 20 (16,805) таксу: «докторъ, за посѣщеніе въ городѣ съ прописаніемъ рецепта, да пріемлетъ тридцать копѣекъ; безъ прописанія рецепта — пятнадцать копѣекъ; за посѣщеніе за городомъ — шестьдесятъ копѣекъ, за словесный или письменный совѣтъ—рубль пятьдесятъ копѣекъ». Лекарь половину этого. Акушеру полагается 1 р. 50 к., повивальной бабкѣ за 9 дневныя посѣщенія 1 р. 50 к. За кровопусканіе — семь съ половиною копѣекъ, за выдергиваніе зуба 15 копѣекъ и пр. За операціи таксы не полагается; она предоставляется добровольному условію; однакоже напоминается врачамъ, что за непомѣрное требованіе платы медицинское управленіе не оставитъ ихъ безъ взысканія по закону (550—553).

Что касается земскихъ врачей, то большинство земскихъ управъ составили для нихъ инструкціи, представляющія хотя и различіе, но допускающія выводъ слѣдующихъ общихъ началъ: 1) предоставляя врачу начальство надъ всѣми фельдшерами и повивальными бабками въ его участкѣ, земство поручаетъ ему вести за ними строгій надзоръ и въ особенности пресѣкать съ ихъ стороны вымогательство денежныхъ вознагражденій; 2) возлагаетъ на него обязанность, по извѣщенію фельдшера, отправляться немедленно къ больному, и періодически объѣзжать весь свой участокъ для осмотра больныхъ, въ дни, для того назначенные, особенно базарные; 3) земскій врачъ пользуется правами государственной службы, приглашается и увольняется управою отъ имени земскаго собранія, на основаніи контракта, одинаково обязательнаго для управы и для врача. Полтавская медицинская коммиссія находитъ невыгоды въ составленіи подробныхъ такихъ инструкцій управами, такъ какъ оныя могутъ стѣснить врачей и обратить ихъ дѣятельность въ исполненныя вреда формальности.

Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ земскія учрежденія еще не введены, сельскіе врачи находятся подъ непосредственнымъ наблюденіемъ врачебныхъ отдѣленій губернскихъ правленій. Для дѣятельности ихъ составлена подобная, какъ для земскихъ врачей, инструкція, утвержденная министромъ внутреннихъ дѣлъ 1 октября 1869 года (помѣщена въ Правит. Вѣстникѣ 1869 года, № 235).

2) *Мѣры къ доставленію матеріальныхъ средствъ для леченія.*

§ 119.

Мѣры, обезпечивающія матеріальныя средства для леченія, заклю-

чаются въ заботахъ: 1) о надлежащемъ количествѣ и правильномъ устроеніи аптекъ; 2) о развитіи управленій и предпріятій, доставляющихъ пользованіе минеральными водами и 3) о надлежащемъ количествѣ и хорошемъ устроеніи больницъ.

а) *Аптеки.*

Промыселъ аптечнаго дѣла, какъ каждый промыселъ, долженъ находиться въ рукахъ частныхъ лицъ, но какъ имѣющій непосредственное отношеніе къ здоровью и жизни человѣка, долженъ состоять подъ постояннымъ надзоромъ и наблюденіемъ медико-полицейскихъ органовъ. Такое наблюденіе должно обезпечивать два условія: чтобы отправляющій такой промыселъ имѣлъ надлежащія познанія, и чтобы, при управленіи аптекою, соблюдалъ въ точности предписанія закона, имѣющія въ виду обезпечить безопасность тѣхъ, которые будутъ обращаться съ требованіями къ содержателю аптеки. При неумѣніи создать надлежащія средства надзора, прежнія государства дѣло аптекъ ставили въ число правительственныхъ промысловъ. Неудобство содержанія аптекъ казною побудило допускать и вольныя аптеки, которыя съ XVIII ст., особенно въ Германіи, стали подчинять collegia medica, по отношенію къ аптекамъ стали являться законоположенія, опредѣляющія, какъ права содержателей аптекъ, составлявшихъ въ Германіи особаго рода цехи, порядокъ внутренняго устроенія ихъ, таксу лекарствъ и пр. Съ XIX ст. и къ аптекамъ примѣнено начало свободы промысла, но съ тѣми, различно впрочемъ развиваемыми началами правительственнаго надзора, которыя вызываются особенностями этого промысла.

Въ Англіи до новѣйшаго времени всякій могъ устроивать аптеку; не требовалось никакихъ доказательствъ познаній въ наукѣ фармаціи. Устроившееся въ 1853 г. общество Pharmaceutical Chemists, признанное правительствомъ (15, 16 Викт., 56) раздаетъ въ настоящее время дипломы на устроеніе аптеки; но разъ устроившій аптеку не подлежитъ особому правительственному надзору; въ настоящее время впрочемъ выражено желаніе англійскимъ правительствомъ поставить правительственный надзоръ за аптеками на основанія германскія. Въ Англіи, по статистикѣ Гауснера, считается (за 1861 г.) 3,032 аптеки, т. е. одна на 9,700 человѣкъ.

Во Франціи нельзя устроить аптеки безъ вѣдома префекта, но нѣтъ закона, который бы ограничивалъ, какъ это имѣется въ Германіи, коли-

чество аптекъ; требуется свидѣтельство о пріобрѣтеніи знаній въ фармаціи, посредствомъ особаго испытанія, установленнаго правилами 1854 года. По результатамъ его получается право, или держать аптеку повсюду во Франціи, или только въ одномъ департаментѣ. Для содержателя аптеки требуется 25-лѣтній возрастъ. Строгаго, подобно Германіи, правительственнаго надзора равнымъ образомъ во Франціи не ведется; на аптекаряхъ лежитъ только обязанность имѣть закономъ утвержденную фармакопею, и не отпускать никакихъ лекарствъ въ ней неозначенныхъ; неозначенныя въ ней средства признаются воспрещенными. Точнаго правительственнаго надзора впрочемъ и во Франціи не ведется. Профессоръ Дерптскаго университета, Клаусъ, въ представленномъ имъ отчетѣ въ министерство внутреннихъ дѣлъ въ 1865 г. свидѣтельствуетъ, что вслѣдствіе недостаточнаго надзора за аптеками во Франціи, изъ 400 аптекъ въ Парижѣ только 40 ведутъ свои дѣла надлежащимъ образомъ, а остальныя 360, для пропитанія, должны прибѣгать къ недозволеннымъ мѣрамъ. Во Франціи, по Гауснеру, считается всего аптекъ (за 1861 г.) 3,673, такимъ образомъ 1 : 10,200 человѣкъ.

Германскія государства создали самыя точнѣйшія законоположенія относительно аптекъ, требующія надлежащихъ познаній отъ аптекаря, указывающія опредѣленное число аптекъ, поставляющія точныя правила о внутреннемъ устроеніи аптеки, таксѣ лекарствъ, законной фармакопеѣ, установляющія какъ ежегодныя, такъ и внезапныя повѣрки аптекъ для обезпеченія надлежащаго правительственнаго за ними надзора. Въ Пруссіи открыть аптеку (на основаніи Prüfungsreglement 25 сент. 1869) Kursus prüfung и Schlussprüfung) можетъ только выдержавшій установленное испытаніе. Въ Австріи (по постанов. 1859 г.) послѣ 2 лѣтъ практическаго подготовленія въ аптекѣ, долженъ прослушать 3 года установленный въ университетѣ курсъ, и получить степень магистра фармаціи. Точнѣйшія постановленія прусскаго права относительно внутренняго устроенія аптекъ помѣщены у *Horn*, Medicinalvesen, II. Вообще же о положеніи и устроеніи аптекъ въ Германіи см. у *Schürmayer*, Handbuch der medicinischen Polizei, 1856. Въ Пруссіи аптекъ имѣется 1,570 (болѣе въ Западной Пруссіи, 1 : 8000; менѣе въ Силезіи, 1 : 16,800): въ Австріи—1,626; 1 : 16,000.

§ 120.

Въ Россіи объ устроеніи аптекъ еще въ XVI ст. заботилось прави-

тельство. Присланный отъ королевы Елисаветы царю Ивану IV аптекарь завелъ въ Москвѣ аптеку; дѣятельность ея поддерживалась пріѣзжавшими изъ за границы аптекарями. При Алексѣѣ Михайловичѣ на гостиномъ дворѣ была заведена другая казенная аптека, называвшаяся *новою*. Въ этихъ аптекахъ денежная часть вручалась не аптекарямъ, но дьякамъ и подьячимъ. Необходимость надлежащаго содержанія какъ этихъ казенныхъ, такъ и учреждавшихся со времени Михаила Ѳедоровича полевыхъ аптекъ, побудила позаботиться объ устроеніи аптекарскихъ садовъ. При Алексѣѣ Михайловичѣ было уже 3 аптекарскихъ сада. Воеводамъ предписывалось дѣлать распоряженія объ исканіи лекарственныхъ травъ и о присылкѣ ихъ въ Москву, гдѣ таковыя включались въ составляемые травники. При Петрѣ I были развиты старыя казенныя аптеки, и таковыя повелѣвалось устроить въ Петербургѣ и др. городахъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ дано разрѣшеніе устроивать и частныя аптеки. По учрежденію губерній, приказамъ общественнаго призрѣнія дозволялось при ихъ больницахъ учреждать аптеки. Необходимость обезпеченія полевыхъ аптекъ лекарственными матеріалами вызвала устроеніе казенныхъ аптечныхъ магазиновъ въ Петербургѣ и Варшавѣ и нѣсколько запасныхъ аптекъ въ разныхъ городахъ. Для управленія этими казенными установленіями аптечнаго дѣла, впослѣдствіи въ составѣ министерства внутреннихъ дѣлъ былъ открытъ департаментъ казенныхъ врачебныхъ заготовленій, находящійся теперь (съ 1859 г.) въ составѣ главнаго медицинскаго управленія военнаго министерства. Допущеніе вольныхъ аптекъ и развитіе ихъ съ конца прошедшаго столѣтія вызвало законоположенія о началахъ, на которыхъ можетъ быть отправляемъ этотъ промыселъ въ Россіи и о порядкѣ надзора за нимъ. Эти законоположенія держались основаній германскихъ законодательствъ, и въ 1836 г. декабря 22 сгруппированы въ одно цѣлое (2-е П. С. № 9,808), составляющее и нынѣ дѣйствующее право относительно аптекъ, помѣщенное въ томѣ XIII, Уст. врач., ст. 238 — 436. По этому положенію, аптеку можно учредить только съ разрѣшенія медицинскаго департамента министерства внутреннихъ дѣлъ, который, разсматривая представленія о томъ врачебнаго отдѣленія губернскаго правленія, долженъ имѣть для разрѣшенія въ виду на основаніи новыхъ правилъ, утвержденныхъ министромъ внутреннихъ дѣлъ 25 мая 1873 г. (пом. въ С. У. 1873 г. № 971), слѣдующія обстоятельства: 1) имѣется ли, по мѣстнымъ обстоятельствамъ, народонаселенію и числу находящихся въ мѣстности аптекъ, дѣйстви-

тельная надобность въ открытіи новой аптеки *); 2) подходитъ ли желающій учредить аптеку подъ опредѣленныя въ законѣ требованія, а именно: учредитель или избранный имъ управляющій должны имѣть, по надлежащемъ испытаніи въ медицинскихъ факультетахъ, званіе аптекаря или провизора. Получившій отъ медицинскаго департамента дозволеніе долженъ воспользоваться этимъ дозволеніемъ въ теченіи шести мѣсяцевъ. Но предварительно открытія, аптека подвергается освидѣтельствованію со стороны врачебнаго отдѣленія губернскаго правленія или врачебной управы, устроена ли аптека на основаніяхъ, въ законѣ изложенныхъ. Законъ съ точностью опредѣляетъ, сколько комнатъ и сколько какихъ принадлежностей должно быть въ аптекѣ; требуетъ, чтобы были всегда свѣжіе медикаменты, потребная для храненія и отпуска посуда, аптекарскіе вѣсы, инструменты и приборы, аптекарскій уставъ, составляемые медицинскимъ департаментомъ такса лекарствъ и списокъ врачей, русская и берлинская фармакопея и нѣсколько лучшихъ сочиненій по части фармаціи и химіи.

Мѣстному медико-полицейскому управленію указано вести надзоръ, чтобы какъ содержатель аптеки или провизоръ, такъ и допускаемые при вольныхъ аптекахъ аптекарскіе помощники (гезели) и ученики въ точности исполняли предписанныя закономъ для аптекъ правила. Правила эти касаются: дежурства въ аптекѣ по ночамъ одного изъ фармацевтовъ,

*) Правила 1873 г. пытаются сочетать два трудно соединимыя условія: наибольшее удобство полученія лекарствъ и устраненіе излишней и вредной конкурренціи. Для достиженія этой цѣли ими прилагается къ городамъ количество населенія а къ уѣздамъ поверстное разстояніе между аптеками. Именно для городовъ принимается: въ столицахъ на каждую аптеку нормою населенія въ 12 тыс. и 30 тыс, нумеровъ рецептовъ и ихъ повтореній (считая количество сихъ нумеровъ по трехлѣтней сложности), въ губернскихъ городахъ - 10 тыс. населенія и 15 тыс. нумеровъ рецептовъ, въ уѣздныхъ 7 тыс. жителей и 6 тыс. нумеровъ и въ военныхъ портахъ 7 тыс. и 12 тыс. нумеровъ. Потому новая аптека можетъ быть разрѣшена только при полученіи излишка противъ нормы и только въ той части города, гдѣ такой излишекъ оказался. Основаніе для такого разсчета пріобрѣтается отъ получаемыхъ медицинскимъ начальствомъ свѣдѣній отъ содержателей вольныхъ аптекъ о ежегодномъ числѣ нумеровъ рецептовъ. За невѣрное показаніе такихъ нумеровъ правила грозятъ виновнымъ законною отвѣтственностію. Въ уѣздахъ же, для небольшихъ мѣстечекъ, посадовъ, селеній, деревень и т. п. мѣстностей, основаніемъ принято не число жителей и не оборотъ аптеки, но только 15-верстное разстояніе между аптеками. Соглашаясь, что такое основаніе будетъ весьма невыгодно для обывателей, правила предоставляютъ и въ этомъ междупятнадцативерстномъ разстояніи открывать *аптечныя отдѣленія* постоянныя или временныя.

порядка отпуска лекарствъ по рецептамъ помѣщенныхъ въ спискѣ врачей, по копіямъ съ рецептовъ, по сигнатуркамъ и по устнымъ и письменнымъ требованіямъ; рецепты должны быть вносимы въ рецептурную книгу, хранимую въ аптекѣ постоянно, а рецепты должны быть сохраняемы въ теченіи 3 лѣтъ; на сигнатургахъ лекарствъ, отпускаемыхъ по рецептамъ, должна быть вписываема копія послѣднихъ и проч. Цѣна лекарствъ, отпускаемыхъ изъ аптеки, должна сообразоваться съ таксою, составляемою медицинскимъ совѣтомъ и публикуемою департаментомъ; аптекарямъ дозволено продавать ниже таксы, но воспрещено дѣлать объ этомъ публикаціи.

Содержатель вольной аптеки можетъ распоряжаться аптекою на общемъ основаніи законовъ о собственности, съ тѣмъ ограниченіемъ, что о всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ по залогу или отчужденію аптеки долженъ предварительно извѣщать мѣстное медико-полицейское начальство. Содержатель аптеки освобождается отъ обязанности брать купеческое или промысловое свидѣтельство, но подлежитъ только билетному сбору по мѣстному окладу второй гильдіи. Содержатель аптеки освобождается отъ обязательной городской службы и отъ выбора въ опекуны; домъ его, покуда въ немъ помѣщается аптека, освобождается отъ постоя; аптекарь, провизоръ и ихъ гезели освобождены отъ подушнаго оклада. Фармацевтамъ воспрещено заниматься леченіемъ, кромѣ только оказанія помощи въ чрезвычайныхъ случаяхъ.

Этимъ положеніемъ объ аптекахъ пользуются устроившіяся по городамъ аптеки. По открытіи земскихъ учрежденій, родился вопросъ объ устроеніи сельскихъ аптекъ. Нѣкоторыя земскія собранія предполагали устроить въ небольшихъ размѣрахъ, согласно съ мѣстными требованіями, земскія сельскія аптеки, на основаніи вольныхъ аптекъ, для продажи изъ нихъ лекарствъ нуждающимся. Но медицинскій департаментъ разъяснилъ, что на такихъ основаніяхъ (продажи изъ нихъ лекарствъ) сельскія аптеки устроиваться земствомъ не могутъ; что таковыя аптеки для даровой раздачи лекарствъ нуждающемуся сельскому населенію могутъ состоять подъ надзоромъ фельдшеровъ, и должны заключать въ себѣ лишь нѣсколько дѣйствующихъ средствъ, но сильно дѣйствующія средства, означенныя въ аптекарской таксѣ знакомъ ×, должны находиться въ рукахъ врачей, и лекарства изъ нихъ — приготовляться подъ личнымъ ихъ, врачей, наблюденіемъ и выдаваться больнымъ лишь самими врачами; издержки же на пріобрѣтеніе лекарствъ земство можетъ покры-

вать собираемою платою съ пользуемыхъ въ женскихъ лечебницахъ. Не смотря на это разъясненіе, нѣкоторыя земскія собранія ходатайствуютъ о разрѣшеніи устроить на вышесказанныхъ началахъ сельскія аптечки, ибо иначе не находятъ возможнымъ обезпечить этотъ важный вопросъ (см. журналы Полтавскаго губернскаго собранія 1868 г., стр. 517; Смоленскаго чрезвычайнаго собранія 1869 г., стр. 91). Орловское земство стремилось достигнуть этой цѣли другимъ средствомъ. Оно желало открыть въ Орлѣ, на правахъ вольной аптеки, центральную земскую аптеку, дабы изъ доходовъ ея имѣть возможность снабжать лекарствами сельскія аптеки по уѣздамъ. Но такъ какъ медицинскій департаментъ не разрѣшилъ открыть новой аптеки въ Орлѣ и предоставляетъ земскимъ учрежденіямъ только преимущество очереди, сравнительно съ другими, для открытія аптеки, то земство предполагаетъ для достиженія этой цѣли купить одну изъ существующихъ въ Орлѣ вольныхъ аптекъ (Ж. 1868 г., стр. 82).

Для облегченія этого дѣла, правительство разрѣшаетъ дѣйствующимъ въ уѣздахъ врачамъ имѣть у себя домашнія аптеки (таково разрѣшеніе врачамъ Астраханской губерніи, въ С. У. 1869 г., № 863), *).

б) *Минеральныя воды.*

§ 121.

Имѣющіеся въ странѣ минеральные источники могутъ сдѣлаться, при надлежащемъ полицейскомъ содѣйствіи, весьма важнымъ средствомъ для излеченія больныхъ. Главнымъ образомъ съ XVIII ст. въ полицейскихъ кодексахъ стали помѣщаться требованія, имѣющія въ виду обезпечить удобство и безопасность лицъ, пользующихся ваннами и водою. Отдѣльныя законоположенія Франціи, начавшія появляться съ XVII ст., изложены въ видѣ цѣльнаго положенія 18 іюня 1823 года, опредѣляющаго строгій контроль и надзоръ, посредствомъ устроенныхъ инспекцій, требованія ежегодныхъ отчетовъ, а по дополненію 1848 г. (декретъ 9 марта) установлено точное медико-полицейское наблюденіе. Въ Германскихъ законодательствахъ нѣтъ общаго законоположенія, но вездѣ принято прин-

*) *Ф. Франка*, Статистика всѣхъ россійскихъ аптекъ, ихъ содержателей и всѣ города Россійской имперіи, въ которыхъ еще не существуютъ аптеки. С.-Петербургъ, 1865.

ципомъ наблюденіе со стороны санитарныхъ учрежденій; для отдѣльныхъ установленій и минеральныхъ источниковъ особыя инструкціи, и вездѣ строгое наблюденіе, предупреждающее поддѣлку минеральныхъ источниковъ. (См. *Roubaud*, Les principales eaux minerales de l'Europe, Парижъ 1859).

Возможность дѣйствительнаго пользованія минеральными источниками обезпечивается: 1) допущеніемъ промышленныхъ компаній, имѣющихъ цѣлію сдѣлать пользованіе даннымъ минеральнымъ источникомъ возможнымъ для всѣхъ, за вознагражденіе, могущее съ выгодою покрыть расходы, употребленные для приведенія источника въ надлежащій видъ и построенія всякаго рода приспособленій. Опытъ показываетъ, что подобныя общества устроиться и существовать не могутъ, безъ содѣйствія и помощи со стороны правительства. Исторія большинства такихъ учрежденій свидѣтельствуетъ, что первоначально само правительство брало минеральные источники въ свои руки и затѣмъ, по причинѣ невыгоды казеннаго управленія, передавало ихъ, или частнымъ лицамъ, или обществамъ; передавало при этомъ, обыкновенно на выгодныхъ условіяхъ, всѣ постройки и принадлежности. Независимо отъ этого, вездѣ правительство оказывало и оказываетъ содѣйствіе такимъ учрежденіямъ въ тѣхъ случаяхъ, когда встрѣчаемыя ими препятствія, или въ расчисткѣ источника, или въ пріобрѣтеніи надлежащаго врача, въ устроеніи аптеки, въ разведеніи садовъ и пр.—будутъ не по силамъ самимъ предпринимателямъ. 2) Допуская такихъ частныхъ предпринимателей или цѣлыя такія промышленныя компаніи, и содѣйствуя ихъ развитію, правительство обязано вести за ними надзоръ, дабы учрежденія эти приносили дѣйствительную пользу. Такой надзоръ является въ медико-полицейскомъ наблюденіи за точнымъ выполненіемъ утверждаемыхъ правительствомъ уставовъ, по которымъ учрежденія эти должны дѣйствовать, въ требованіи представленія ежегодныхъ статистическихъ отчетовъ, по которымъ бы администрація могла приходить къ опредѣленнымъ даннымъ, нужно ли продолжать поощреніе, усиливать его или уменьшать и т. д. 3) При открытіи новаго минеральнаго источника, правительству принадлежитъ право поручить изслѣдованіе и описаніе источника своимъ медико-полицейскимъ органамъ. 4) Допуская подобное промышленное пользованіе минеральными источниками, правительство, чисто по полицейскимъ началамъ, можетъ поставить условіемъ, чтобы опредѣленный процентъ бѣдныхъ и равнымъ образомъ солдатъ пользовались минеральнымъ

источникомъ, какъ устроенными тамъ ваннами, такъ и водою, безплатно. 5) Содѣйствуя возможно большему распространенію въ торговлѣ минеральныхъ водъ, какъ собственныхъ источниковъ, такъ и заграничныхъ посредствомъ льготъ относительно платежа пошлинъ, правительство обязано вести надзоръ, чтобы не было поддѣлокъ, опасныхъ для здоровья.

Въ Россіи на минеральные источники правительство обратило вниманіе только при Петрѣ I. Сначала, какъ и въ другихъ государствахъ, извѣстнѣйшими минеральными источниками правительство стало распоряжаться само, но затѣмъ, въ новѣйшее время всѣ извѣстнѣйшіе источники минеральныхъ водъ стало передавать въ частныя руки или обществамъ, на болѣе или менѣе выгодныхъ условіяхъ. Всѣ дѣла по завѣдыванію минеральными водами, въ медико-полицейскомъ и хозяйственномъ отношеніи, ввѣрены медицинскому департаменту министерства внутреннихъ дѣлъ. Испытанія минеральныхъ водъ и наставленія объ употребленіи ихъ принадлежатъ медицинскому совѣту. Къ особенно извѣстнымъ въ Россіи изъ 300 минеральныхъ источниковъ принадлежатъ: Кавказскія, Липецкія, Туркинскія (Иркутск. губ.). Сергіевскія (Самарской губ.), Сарептскія, Друскеникскія (Гродн. губ.), Балдонскія (Курлянд. губ.), Малкинскія (Камчат.), Андріапольскія (Тверск. губ.), Старорусскія (Новгор. губ.), Кемернскія (Лифлянд. губ.) и Харьковская *).

в) *Больницы.*

§ 122.

Устроеніе больницъ первоначально повсюду выходило не изъ началъ медицинской полиціи, а изъ сферы призрѣнія бѣдныхъ. Устроеніемъ больницъ занимались прежде всего церковь и развивавшіеся потомъ рядомъ съ церковью органы общественнаго призрѣнія бѣдныхъ. Съ образованіемъ медицинскихъ факультетовъ и вообще медицинскихъ школъ, при нихъ стали устроиваться различнаго рода больницы и клиники. Въ слѣдъ затѣмъ въ новѣйшее время стало рождаться убѣжденіе, что боль-

*) Во всей Европѣ источниковъ минеральныхъ водъ считается 5.180; одинъ источникъ приходится на 34 кв. мили и на 137 тыс. жителей; изъ всѣхъ источниковъ въ употребленіи для купанья или для питья 2.061, изъ коихъ извѣстностію пользуются 127 (Статистика санитарныхъ лицъ и учрежденій по Гауснеру, въ „Арх. Суд. Мед.“, 1868 г., № 3).

ницы должны устроиваться чисто по началамъ медицинской полиціи, а потому за устроеніе такихъ больницъ берутся общины, нерѣдко съ пособіемъ со стороны отдѣльныхъ благотворителей, а также и со стороны правительства. Затѣмъ, въ большихъ центрахъ отдѣльныя лица и компаніи находятъ выгоднымъ устроивать на промышленномъ началѣ различныя больничныя учрежденія. По отношенію ко всякаго рода такимъ больничнымъ учрежденіямъ въ странѣ, кѣмъ бы оныя ни устроивались, правительству принадлежитъ надзоръ, и при томъ въ двоякомъ отношеніи: въ дѣлѣ устроенія ихъ и въ дѣлѣ содержанія. Никакая больница не можетъ быть устроиваема безъ вѣдома медико-полицейскаго начальства и безъ утвержденія со стороны правительства устава больницы. При разрѣшеніи устроить больницу, правительство обращаетъ главнѣйшее вниманіе на выборъ мѣстоположенія, на условія технической строительной части и на средства учредителей въ отношеніи къ возможности обезпечить достаточный персоналъ, и всѣ необходимыя принадлежности, требуемыя современнымъ состояніемъ медицины. Понятно, что рядомъ съ учрежденіемъ общинами въ городахъ или селахъ больницъ вообще для небогатыхъ своихъ членовъ, для доставленія имъ средствъ леченія за умѣренную плату, а въ нѣкоторыхъ мѣстахъ и безплатно, могутъ учреждаться особыя больницы для бѣдныхъ, какъ частными лицами, такъ и органами общественнаго призрѣнія бѣдныхъ. Или, что встрѣчается весьма часто, въ больницахъ, учреждаемыхъ общинами по началамъ медико-полицейскимъ, открываются на счетъ органовъ призрѣнія бѣдныхъ особыя отдѣленія или опредѣленное число кроватей для бѣдныхъ. Въ новѣйшее время, съ развитіемъ ассоціацій рабочихъ, начинаютъ учреждаться отдѣльныя больницы, хотя еще въ незначительныхъ размѣрахъ, для членовъ такихъ ассоціацій. Существующія въ различныхъ центрахъ больницы различаются, какъ общія, куда принимаются всякаго рода больные, такъ и отдѣльныя—для сифилитиковъ (о коихъ сказано выше § 108), неизлечимыхъ больныхъ и умалишенныхъ.

§ 123.

Останавливаясь сначала на общихъ больницахъ, мы встрѣчаемся съ весьма различными воззрѣніями законодателей на этотъ вопросъ. Англія не ведетъ относительно больницъ никакого правительственнаго надзора, предоставляя всю отвѣтственность учредителямъ и особенно общинамъ.

Изъ 980 больницъ имѣющихся въ Великобританіи (одна больница на 29,700 жителей), содержимыхъ на счетъ правительства весьма немного. Наибольшая больница въ Лондонѣ—Вестминстерская—(1,020 кроватей) и больницы Эдинбурга (Royal Infirmary), Дублина (Richmond Infirmary) и недавно преобразованная правительствомъ въ Гринвичѣ — относятся къ числу наилучшихъ больницъ въ Европѣ, представляющихъ менѣе значительный процентъ смертности.

Совершенно иначе относится къ дѣлу больницъ французское правительство. Со времени революціи, правительство стремится установить самый точный надзоръ за больничными учрежденіями; поручая его съ 1812 г. главнымъ образомъ префектамъ, правительство стремится къ обезпеченію того положенія, чтобы каждый неимущій, впавшій въ болѣзнь, былъ помѣщенъ въ больницу своей общины. По закону 1851 г. (7 августа 1851 г. décret sur les hospices), община обязана въ случаѣ, ежели ея больница наполнена, помѣстить своего больнаго въ больницу сосѣдней общины (*Wattewille*, Code de l'administration charitable, 1847, статья Doisy, въ Dictionnaire de Block., Hôpitaux). Во Франціи всего считается 1,035 больницъ, но настоящихъ только 300; остальныя въ связи съ богадѣльнями (одна больница приходится на 36,000 жителей). Hôtel Dieu въ Парижѣ принадлежитъ къ самымъ большимъ больницамъ Европы (1,450 кроватей), но по процентамъ смертности она относится къ среднимъ.

Точно также австрійское право обязанность учрежденія больницъ возлагаетъ на общины (постанов. 1822 г.), а надзоръ за такими больницами поручаетъ своимъ окружнымъ и участковымъ врачамъ. Въ Австріи всего 490 больницъ (1 : 65,000. Вѣнская больница—самая большая въ Европѣ (2,430 кроватей), но по процентамъ смертности относится къ среднимъ.

Подобныя австрійскимъ законоположенія имѣются и въ Пруссіи. Прусское право главнѣйшее вниманіе обращаетъ на развитіе института врачей для бѣдныхъ. Въ Пруссіи считается всего 797 больницъ, чѣмъ, сравнительно съ указанными государствами, Пруссія стоитъ въ выгоднѣйшемъ отношеніи; 1 : 22,000. Причисляемая къ наибольшимъ въ Берлинѣ—Charité (1,180 кроватей) представляетъ также средній процентъ смертности.

§ 124.

Въ Россіи больницы первоначально учреждались заботами нашихъ іерарховъ. Устроивавшіеся при архіерейскихъ домахъ и церквахъ странноприимные домы и лечебницы доставляли обезпеченіе здоровья странникамъ. Этотъ обычай призрѣвать заболѣвшихъ богомольцевъ и теперь сохраняется многими нашими монастырями. Но до Петра I ни общины городскія, ни правительство не заводили больницъ. Петръ I, устроивъ большіе госпитали въ Петербургѣ и Москвѣ, предполагалъ устроить таковые и по всѣмъ городамъ. Онъ повелѣлъ устроивать при городскихъ церквахъ госпитали для пріема незаконнорожденныхъ дѣтей (№ 2,859 и 2,953), а въ 2-й главѣ Регламента Главнаго Магистрата, на городовые магистраты была возложена обязанность устроивать въ городахъ госпитали для увѣчныхъ, убогихъ и сирыхъ (№ 3,708). Но устроеніе такихъ больницъ по городамъ встрѣчало чрезвычайныя препятствія, какъ въ отсутствіи врачей, такъ и въ недостаткѣ денежныхъ средствъ. Правительство же на собственный свой счетъ могло устроивать только госпитали военные и морскіе. Изданный для такихъ въ 1735 г. Генеральный Регламентъ, хотя и положилъ устроить въ столицахъ и портовыхъ городахъ госпитали на широкихъ основаніяхъ, указавъ каждому быть не только госпиталемъ, а и хирургическою школою, но ограничилъ цѣль ихъ леченіемъ исключительно людей военныхъ (№ 6852). Заботы объ устроеніи гражданскихъ госпиталей надлежащимъ образомъ проводятся въ учрежденіи о губерніяхъ Екатерины II. Устроеннымъ тогда приказамъ общественнаго призрѣнія поручено было между различными установленіями открывать и госпитали. Сначала предположено было учредить во всѣхъ уѣздныхъ городахъ больницы подъ вѣдомствомъ Приказовъ. Но скоро убѣдились, что это невозможно по недостатку денежныхъ средствъ и не вызывается дѣйствительными потребностями. Съ учрежденія министерства внутреннихъ дѣлъ, въ вѣдѣніе котораго были поставлены Приказы, стали держаться другой системы: устроивать въ губерніи по 2 или по 3 окружныхъ госпиталя, а въ нѣкоторыхъ мѣстечкахъ имѣть временные пріемные покои. Такія больницы Приказовъ были сдѣланы установленіями благотворительными, такъ какъ должны были принимать преимущественно неимущихъ больныхъ безплатно; состоятельныхъ за опредѣленную плату могли принимать только въ видѣ исключенія. Но такъ какъ въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ не было особыхъ военныхъ госпиталей, Приказы

должны были принимать въ свои больницы нижнихъ военныхъ чиновъ различныхъ вѣдомствъ, то и первая, благотворительная цѣль Приказныхъ больницъ не была достигаема, особенно если взять во вниманіе недостаточность средствъ большинства Приказовъ и малыя помѣщенія ихъ больницъ. Какъ составленіе правилъ о содержаніи больницъ, такъ и надзоръ за точнымъ ихъ выполненіемъ принадлежалъ министерству внутреннихъ дѣлъ. При открытіи земскихъ учрежденій всѣ больницы Приказовъ, съ причитавшимися каждому приказу капиталами, повелѣно было передать земству. Къ 1 января 1860 г. больницъ Приказовъ во всей Россіи было 542, всего комплектныхъ кроватей 17,351; среднимъ числомъ больныхъ въ сутки 14,000, аъ теченіи года 282,000 (отчетъ Министра Внутреннихъ дѣлъ за 1864 г.; ср. изданныя Министерствомъ Внутреннихъ дѣлъ свѣдѣнія о приказахъ общественнаго призрѣнія).

Земскія учрежденія, принявъ отъ приказовъ земскія больницы и поручивъ ихъ вѣдѣнію уѣздныхъ земскихъ управъ по принадлежности, принялись за приведеніе ихъ въ лучшій видъ, хотя должны были сохранить прежнее начало, что больницы—учрежденія благотворительныя, а не вызываемыя требованіями медико-полицейскими. Какъ поправить земскія больницы и какія принять начала относительно самаго содержанія этихъ установленій въ уѣздѣ и губерніи, собранія высказались различно. Общее затрудненіе, встрѣченное земскими управами — въ томъ, что для больницъ не оказалось капиталовъ отдѣльныхъ, но капиталы для больницъ въ общей суммѣ благотворительныхъ капиталовъ, полученныхъ земскими учрежденіями отъ Приказовъ. Нѣкоторыя земскія собранія уже пришли къ убѣжденію, что уѣздныя и вообще земскія больницы не должны быть разсматриваемы какъ установленія благотворительныя, но напротивъ, какъ заведенія, вызываемыя медико-полицейскими потребностями (Сб. Херс. земства 1868 г., № 1, стр. 94 и сл.; Труды пост. Медиц. Комм. Полтавскаго земства). Уставъ земскихъ лечебныхъ заведеній Костромской губерніи прямо высказываетъ (§ 8), что земскія больницы, какъ губернская, такъ и уѣздныя, назначаются для пользованія больныхъ за опредѣленную плату и что при этомъ, по представленію управъ и съ утвержденія собраній, можетъ быть принимаемо опредѣленное число бѣдныхъ и безплатно. Желая привести больницы въ надлежащій видъ, нѣкоторыя обратились съ просьбою къ министерству внутреннихъ дѣлъ о вспомоществованіи. Послѣ того, какъ Новгородскому земству отъ министерства внутреннихъ дѣлъ было отпущено 34,000 р., и другія зем-

скія собранія обратились къ нему съ тѣмъ же (Ж. Тульскаго собр., 1867 г., Тула, 1868 г., стр. 76). Независимо отъ губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ больницъ, многія земскія собранія стали устроивать въ селахъ, какъ временные пріемные покои, такъ и *малыя лечебницы* (см. напр. распоряженія Казанскаго уѣзднаго собр. въ 1873 г., въ Правительствен. Вѣстникѣ 1873 г. № 275). Въ особенности въ дѣлѣ устроенія сельскихъ лечебницъ успѣло осуществить самымъ практическимъ образомъ свои предположенія *Крестецкое* земство Новгородской губерніи: ассигновало на каждую такую лечебницу, открываемую въ простой крестьянской избѣ, 100 р., оно успѣло устроить такія лечебницы на простыхъ и самыхъ здравыхъ началахъ и медицинскій департаментъ нашелъ необходимымъ опубликовать способъ устроенія этихъ Крестецкихъ лечебницъ, для примѣра другимъ земствамъ, въ Правительствен. Вѣстн. 1871, № 28.

Въ послѣдніе годы земскія собранія приступили къ постройкѣ своихъ большихъ больницъ по *барачной* системѣ *).

Больницы въ большихъ центрахъ, въ Петербургѣ и Москвѣ, не переданы земствамъ, оставлены пока въ прежнемъ управленіи, но вмѣстѣ съ тѣмъ возбужденъ вопросъ о самомъ положеніи больницъ въ нашихъ большихъ центрахъ и о необходимости реформы управленія ими. Больницы Петербурга, содержавшіяся на счетъ города и Приказа общественнаго призрѣнія, обратили на себя крайне неудовлетворительнымъ своимъ состояніемъ въ 1828 г. вниманіе правительства, были поручены покровительству Императрицы Маріи Ѳеодоровны и такимъ образомъ вошли въ составъ учрежденій Императрицы Маріи; но установленный для управленія ими и теперь дѣйствующій особый Попечительскій Совѣтъ, управляющій больницами посредствомъ особыхъ попечителей, прямо не былъ поставленъ ни въ вѣдѣніе IV отдѣл. Собств. Е. И. В. Канцеляріи, ни въ вѣдѣніе Министерства Внутрен. дѣлъ. Такая неопредѣленность, какъ управленія столичными больницами, такъ и денежныхъ на оныя средствъ, вызвала учрежденіе 23 ноября 1868 г. при IV отдѣленіи особой коммиссіи, которой поручено привести вопросъ петербургскихъ больницъ въ

*) Объ улучшеніяхъ, достигнутыхъ земствомъ въ содержаніи больницъ сравнительно съ прежнею ихъ администраціею есть нѣсколько замѣтокъ въ ст. *Н. Унтила* Земство и земскія больницы, помѣщенной въ „Сборникѣ Медицинскаго Департамента“ 1873, т. III.

точную извѣстность и представить проектъ наилучшаго ихъ управленія. Изъ работъ этой коммиссіи оказалось, что больничныхъ установленій въ Петербургѣ недостаточно, что средняя цифра необходима 5000 кроватей, между тѣмъ въ вѣдѣніи Совѣта состоитъ только 2,400 кроватей, къ которымъ больницы Опекунскаго Совѣта присоединяютъ 1,009 кроватей и такимъ образомъ является недостатокъ въ 1,092 кроватяхъ, на которыя потребуется ежегодно 218,000 рублей. Нынѣшній недостатокъ кроватей пополняется допущеніемъ въ нѣкоторыя спеціальныя больницы военнаго и придворнаго вѣдомствъ, но такое пополненіе случайно и не представляетъ никакихъ точныхъ основаній. Въ теченіе послѣдняго десятилѣтія больницамъ приходилось выдавать значительное количество отказныхъ билетовъ, за неимѣніемъ свободныхъ мѣстъ *). Содержатся же столичныя больницы на слѣдующія средства: отъ города отпускается 177,000 руб., изъ суммъ прежняго Приказа 84,000 р., отъ адреснаго сбора 105,000—120,000 р., изъ суммъ Императрицы Маріи 76,000 р., всего 457,000 р. Нехватающихъ 218,000 руб. коммиссія предлагаетъ получить посредствомъ нѣкотораго увеличенія суммы, отпускаемой отъ города, посредствомъ увеличенія адреснаго сбора (съ 60 к. до 1 р.) и посредствомъ введенія трехъ новыхъ налоговъ для этой цѣли: сбора въ 10% размѣрѣ со всѣхъ билетовъ на увеселенія, особаго сбора съ лицъ, имѣющихъ прислугу и особаго рублеваго сбора съ пріѣзжающихъ въ Петербургъ. Самое управленіе больницъ коммиссія находитъ нужнымъ преобразовать и поставить въ вѣдѣніе Министерства Внутреннихъ дѣлъ (Отчетъ о занятіяхъ коммиссіи въ «Правит. Вѣстн.», 1869 г. № 242, 244 и 245). Новыхъ работъ по устроенію больницъ,

---

*) Въ 1858 — 6.000 отказныхъ билетовъ.
— 1859 — 5.335 — —
— 1860 — 6.374 — —
— 1861 — 5.496 — —
— 1862 — 6.153 — —
— 1863 — 8.862 — —
— 1864 — 11.419 — —
— 1865 — 11.154 — —
— 1866 — 12.262 — —
— 1867 — 6.380 — —
— 1868 — 420 — —

какъ въ Петербургѣ, такъ и другихъ городахъ, можно ожидать отъ городскихъ думъ, получившихъ на это полномочіе въ Положеніи 1870 г.

§ 125.

Кромѣ общихъ больницъ требуются и особыя больницы. Объ отдѣльныхъ больницахъ для излеченія сифилитиковъ было уже сказано (§ 108). Больницы для неизлечимыхъ больныхъ совпадаютъ съ богадѣльнями, о которыхъ сказано будетъ ниже, въ главѣ о пауперизмѣ. Здѣсь надобно сказать объ особыхъ больницахъ для умалишенныхъ. Надлежащія заботы объ устроеніи таковыхъ начинаются только въ XIX ст. Прежде была только рѣчь о заключеніи умалишенныхъ, дабы предупредить опасности, грозившія съ ихъ стороны; теперь же являются надлежащія заботы объ излеченіи такого рода больныхъ. Долго господствовали и въ Европѣ нелѣпѣйшіе взгляды на болѣзнь этого рода, напоминающіе воззрѣнія древнихъ (у Евреевъ таковые разсматривались, какъ одержимые дьяволомъ; у Египтянъ были храмы, посвященные Сатурну, гдѣ содержались безумные и имъ служили съ религіозными обрядами и пр.). Ни церковь, ни возникшая въ XVI ст. наука не могли побороть предразсудковъ. Еще въ XVI ст. нѣкоторыя законодательства дозволяли охоту на сумасшедшихъ, разсматривая ихъ какъ оборотней, т. е. людей, превратившихся въ хищныхъ звѣрей. Въ XVII ст. начали устраивать бедламы съ самыми свирѣпыми принадлежностями, цѣпями и подобнымъ звѣрскимъ надзоромъ, для заключенія: заботились только объ устраненіи грозившихъ отъ нихъ опасностей, о леченіи не было и помину. Съ конца XVII ст. и особенно въ XIX ст., съ первыми успѣхами психіатріи, начинается другая дѣятельность: являются заботы правительства объ устроеніи особыхъ больницъ, какъ на счетъ правительства и общинъ, такъ и оказывается содѣйствіе устроенію частныхъ больницъ. Правительство, по отношенію къ такимъ больницамъ, стремится провести надзоръ двоякаго рода: 1) посредствомъ установленія освидѣтельствованія такихъ больныхъ, съ соблюденіемъ закономъ предписанныхъ формъ и посредствомъ періодическаго инспектированія такихъ больницъ, наблюдаетъ, чтобы люди здоровые не были объявлены за сумасшедшихъ и не запирались въ такія больницы; 2) посредствомъ разсмотрѣнія устава каждой такой больницы и наблюденія за точнымъ выполненіемъ предписываемыхъ закономъ правилъ, надзираетъ, чтобы леченіе и содержаніе въ

этихъ больницахъ сообразовалось съ требованіями современной медицины и не обращалось къ варварскимъ средствамъ прежнихъ педагоговъ такихъ больницъ. Устроеніе больницъ въ западной Европѣ съ надлежащими пріемами леченія стало обнаруживать бо́льшее количество лицъ, одержимыхъ этою болѣзнію, что подало поводъ нѣкоторымъ заключать, будто бы въ новѣйшее время эта болѣзнь усиливается. Надлежащимъ же образомъ собираемыя статистическія данныя показываютъ только, что при явившихся средствахъ леченія и увеличившимся количествѣ больницъ является и болѣе больныхъ для излеченія. Гдѣ таковыхъ больницъ мало, тамъ и теперь цифры умственныхъ способностей весьма благопріятны; въ Англіи на 500 жителей считается одинъ безумнымъ, тогда какъ въ Россіи одинъ приходится на 17,000; такое благопріятное для Россіи условіе объясняется недостаткомъ больницъ. Всего домовъ умалишенныхъ въ Европѣ считается 936: 576 правительственныхъ или общественныхъ, остальные частные. Въ Великобританіи 245 домовъ; на 500 жителей одинъ умалишенный. Во Франціи 135 домовъ (1 : 1,480). Въ Германіи 111 домовъ (1 : 4,000), *Heinr. Laehr*, Ueber Irrsein und Irrenanstalten, Галле, 1852).

Въ Англіи только съ XIX ст. явились предписанія объ учрежденіи общественныхъ домовъ, для заключенія въ оные умалишенныхъ, по опредѣленію двухъ мировыхъ судей, а цѣльное, органическое законодательство, поручающее управленіе такими домами особымъ коммиссіямъ, явилось только въ недавнее время. Lunacy Asylums Act. 16, 17 кор. Викторіи, 97, изд. 1853 г., дополненный въ 1862 году, опредѣляя правила принятія въ эти домы, освобожденія изъ нихъ, управленія ими и веденія правительственнаго надзора, передаетъ все это дѣло изъ рукъ врачей въ руки мировыхъ судей.

Во Франціи code civile опредѣлилъ начала обезпеченія имущества лица, потерявшаго разсудокъ; съ конца XVIII ст. явились правила относительно помѣщенія таковыхъ больныхъ въ hospices, а въ 1838 г. указано устроеніе особыхъ больницъ для умалишенныхъ, и наблюденіе за всѣми подобными больницами возложено на префекта (Законъ 30 іюня 1838 г. и 18 декабря 1839 г.).

Германскія законодательства относительно больницъ этого рода отличаются отъ французскаго и англійскаго права тѣмъ, что нѣтъ такихъ отдѣльныхъ законоположеній относительно этого рода больницъ, и правительства ограничиваются составленіемъ отдѣльныхъ инструкцій для

веденія надзора. Самыя начала для этихъ инструкцій подготовляются съѣздами и собраніями экспертовъ-врачей (psychiatrische Versammlungen).

Въ Россіи вопросъ о больныхъ этого рода впервые явился при Петрѣ I. Въ древней Россіи потерявшіе разсудокъ, какъ говорилось, *опростьвшіе умомъ* считались людьми блаженными и находились въ вѣдѣніи церкви; если же имѣли имущество, то по обычаю управленіе таковымъ переходило къ ихъ ближнимъ, которые и заботились о ихъ содержаніи. Такъ напр., въ А. Ю. встрѣчаемъ подъ 1568 годомъ купчую Кириллова монастыря на одно имѣніе, которое продаетъ Василій Григорьевъ вмѣсто отца своего Григорья Никитина, по той причинѣ, «что отецъ его, Григорій, при старости умомъ опростѣлъ» (А. Ю. № 85). Петръ I вводитъ правиломъ освидѣтельствованіе въ Прав. Сенатѣ умалишенныхъ, или, какъ онъ ихъ называлъ, дураковъ, и имѣніе таковыхъ указываетъ передавать ихъ родственникамъ (П. С. № 3,949). По обычаю, и въ XVIII ст. безумные содержались въ монастыряхъ. Петръ III, вслѣдствіе доклада Сената о безумныхъ князьяхъ Козловскихъ и содержаніи ихъ въ монастырѣ, велѣлъ построить долгаузъ, но таковаго не было до учрежд. о губерніяхъ. Съ появленіемъ Приказовъ общественнаго призрѣнія, на нихъ возложены обязанности устроенія особыхъ домовъ для умалишенныхъ, даны инструкціи относительно содержанія таковыхъ; изъ этихъ инструкцій видно, что главною цѣлью поставляли уничтоженіе опасности со стороны умалишенныхъ; попытка же для устроенія въ таковыхъ домахъ надлежащаго леченія представляется чрезвычайно слабою. Неудовлетворительность такихъ домовъ для умалишенныхъ, учрежденныхъ Приказами общественнаго призрѣнія, представлявшихъ къ 1 января 1860 г. 35 такихъ установленій, всего на 1,223 кровати (отч. Министра внутреннихъ дѣлъ за 1864 г.), особенно обнаружилась при передачѣ больныхъ этого рода въ вѣдѣніе земскихъ учрежденій. За исправленіе или, лучше сказать, поставленіе этихъ больницъ на совершенно новыя начала принялись какъ министерство внутреннихъ дѣлъ, такъ и земскія учрежденія. Недостаточность таковыхъ, обнаружившаяся въ большихъ центрахъ устроеніемъ частныхъ такихъ лечебницъ, разрѣшаемыхъ правительствомъ и поставляемыхъ подъ надзоръ медико-полицейскаго начальства (въ одномъ Петербургѣ таковыхъ 5), а равно болѣе удовлетворительныя начала, принятыя частными лечебницами, вызвали распоряженія медицинскаго департамента министерства внутреннихъ дѣлъ—открыть въ различныхъ пунктахъ Россіи, преиму-

щественно въ университетскихъ городахъ, именно: въ Петербургѣ, Москвѣ, Казани, Харьковѣ, Одессѣ, Кіевѣ и кромѣ того въ Вильно и Ригѣ центральные домы для умалишенныхъ; къ каждому центральному дому приписать по нѣскольку смежныхъ губерній, устроивъ такимъ образомъ 8 округовъ. Назначаемыхъ директоровъ такихъ домовъ, предварительно построенія самаго дома, командировать вмѣстѣ съ архитекторомъ, коему будетъ поручено воздвигнуть зданіе окружнаго дома, за границу для тщательнаго изученія новѣйшей инструкціи и всѣхъ приспособленій, вызываемыхъ современнымъ состояніемъ медицины и психіатріи. Такую важную реформу медицинскій департаментъ началъ съ устроенія Казанскаго окружнаго дома, открытаго въ іюлѣ 1869 г. Теперь онъ называется *Казанскою Окружною Лечебницею во имя Божій Матери и всѣхъ скорбящихъ* (С. У. 1873, № 878) *). Для устроенія остальныхъ центральныхъ домовъ принимаются надлежащія мѣры, и въ 1870 г. послѣдовало открытіе Харьковскаго.

Между тѣмъ и земскія учрежденія находятъ необходимымъ присоединить собственныя заботы къ этимъ распоряженіямъ медицинскаго департамента. Новгородскому земству удалось принятый отъ прежняго Приказа домъ умалишенныхъ (Колмовская больница душевныхъ болѣзней) сдѣлать образцовымъ домомъ для умалишенныхъ, отвѣчающимъ всѣмъ требованіямъ современной психіатріи. Но недостатокъ мѣста и переполненіе больницы вынудило управу рекомендовать уѣзднымъ собраніямъ обратиться къ возможному осуществленію проэкта 1868 г. на счетъ устройства пріютовъ для умалишенныхъ при волостныхъ правленіяхъ на счетъ волостей и открытія особыхъ палатъ для умалишенныхъ въ уѣздныхъ больницахъ (Ж. 1870 г., стр. 19). Равнымъ образомъ Курская губернская управа, докладывая губернскому собранію въ 1868 г. о неудовлетворительномъ состояніи дома умалишенныхъ, представила проэктъ объ устройствѣ психіаторскаго отдѣленія, на новыхъ, обработанныхъ наукою основаніяхъ. Губернское собраніе, принявъ въ принципѣ этотъ проэктъ, не нашло возможнымъ, вслѣдствіе недостатка денежныхъ средствъ, дать ему тотчасъ осуществленіе: имѣя въ виду скорое учрежденіе центральнаго окружнаго дома въ Харьковѣ, оно рѣшилось отложить устроеніе собственнаго дома до болѣе благопріятнаго вре-

*) О дѣятельности казанскаго окружнаго дома для умалишенныхъ, ст. г. *Фрезе*, въ „Сборникѣ Мед. Деп.“, 1873, т. I.

мени въ денежномъ отношеніи (Ж. Курск. губернск. собр. 1868 г., Курскъ, 1868, стр 181—189), а въ 1872 г. опредѣлило ходатайствовать у правительства 13 тыс. рублей на устройство дома умалишенныхъ (Ж. 1872, стр. 11). Почти всѣ губернскія собранія обратили вниманіе на необходимость имѣющіяся при земскихъ лечебницахъ отдѣленія для умалишенныхъ привести въ лучшій видъ.

Заботясь объ устроеніи центральныхъ домовъ, допуская частные, правительство поручаетъ ихъ надзору мѣстнаго медико-полицейскаго начальства и опредѣляетъ, что въ такія больницы могутъ быть заключаемы умалишенные, по освидѣтельствованіи ихъ порядкомъ, установленнымъ въ гражданскихъ законахъ, по коимъ такое освидѣтельствованіе совершается особымъ присутствіемъ Губернскаго Правленія, рѣшеніе котораго по этому дѣлу представляется въ 1-й департаментъ Прав. Сената (Св. Зак. Т. X. Ч. I., ст. 365—382). Такіе безумные и сумасшедшіе, отдаваемые для излеченія въ частныя лечебныя заведенія, подвергаются освидѣтельствованію только по требованію о томъ ихъ родственниковъ, опекуновъ, попечителей или наслѣдниковъ. Если будутъ привезены въ такія лечебницы сумасшедшіе, безъ предварительнаго ихъ формальнаго освидѣтельствованія, то хотя и принимаются, но содержатели сихъ заведеній обязаны *немедленно* увѣдомлять объ этомъ мѣстное медицинское начальство, а послѣднее обязано представить объ этомъ *безотложно* губернатору (375, по прод. 1863 г.). Самый порядокъ освидѣтельствованія потому излагается въ законахъ гражданскихъ, что правительство имѣетъ здѣсь въ виду обезпечить для больныхъ этого рода опеки. Освидѣтельствованіе, съ этою цѣлью совершаемое, достигаетъ вмѣстѣ съ тѣмъ и того полицейскаго обезпеченія, чтобы здоровый не былъ заключенъ въ домъ умалишенныхъ.

ОТДѢЛЕНІЕ II.

Мѣры для охраненія жизни и здоровья гражданъ отъ различныхъ несчастныхъ случаевъ.

§ 126.

Кромѣ болѣзней, жизни и здоровью гражданъ могутъ грозить опасности и отъ различныхъ несчастныхъ случаевъ, опасности, ихъ собственными силами непреодолимыя и вызывающія по общему кореннóму

закону науки полиціи помощь со стороны государства. Такіе несчастные случаи представляются: 1) отъ различныхъ опасностей, встрѣчаемыхъ на водяныхъ и сухопутныхъ сообщеніяхъ; 2) отъ непринятія надлежащихъ предосторожностей при постройкѣ зданій; 3) отъ дурнаго освѣщенія улицъ; 4) отъ различныхъ неосторожностей со стороны частныхъ лицъ и 5) отъ опасностей, могущихъ грозить отъ животныхъ.

Не разсматривая здѣсь первый случай, именно заботы о предупрежденіи опасностей, могущихъ грозить путешествующимъ, такъ какъ разсмотрѣніе этого вопроса представляется болѣе удобнымъ при анализѣ всего полицейскаго отношенія государства къ путямъ сообщеній, помѣщаемомъ ниже, въ части второй, при разсмотрѣніи полиціи благосостоянія, остановимся здѣсь на разсмотрѣніи каждаго изъ остальныхъ случаевъ въ отдѣльности.

§ 127.

I. *Наблюденіе за принятіемъ надлежащихъ предосторожностей при постройкѣ зданій* составляетъ задачу *Строительной полиціи* въ государствѣ. Необходимость строительной полиціи вызывается невозможностью для частныхъ лицъ предупредить опасности, могущія грозить отъ дурныхъ построекъ. Такая невозможность является прежде всего по отношенію къ общественнымъ зданіямъ, наблюденіе за постройкою и содержаніемъ которыхъ недоступно частнымъ лицамъ, имѣющимъ посѣщать такія зданія; далѣе, и по отношенію къ частнымъ, отдѣльнымъ зданіямъ такая невозможность объясняется отчасти отсутствіемъ познаній въ дѣлѣ строительнаго искусства, а отчасти и денежными расчетами, ниспровергающими заботы о принятіи предосторожностей. Когда правительства начали сознавать свое право вести наблюденіе за всякаго рода постройками, то первоначально имѣли въ виду предупрежденіе опасности, могущей произойти отъ паденія зданія, потомъ къ этому присоединили наблюденіе за принятіемъ предосторожностей относительно предупрежденія пожара и наконецъ въ новѣйшее время стремятся провести наблюденіе относительно обезпеченія надлежащею постройкою главнѣйшихъ гигіеническихъ условій. Получающая такимъ образомъ въ новѣйшее время значительное развитіе дѣятельность государства, называемая строительною полиціею: 1) создаетъ особыя правительственныя учрежденія, коимъ ввѣряетъ функцію строительной полиціи, заботясь о замѣщеніи такихъ учрежденій лицами, получившими об-

разованіе въ техническихъ учебныхъ заведеніяхъ; 2) постановляетъ правиломъ, что никакое зданіе не можетъ быть воздвигаемо безъ предварительнаго разсмотрѣнія органами строительной полиціи его плана и фасада; 3) для постройки зданій требуетъ наблюденій архитекторовъ и другихъ спеціалистовъ, представившихъ удостовѣреніе въ надлежащихъ познаніяхъ и 4) считаетъ своимъ правомъ требовать уничтоженія или перестройки такого зданія, которое по ветхости или по причинѣ самовольной неправильной постройки грозитъ опасностями.

Созданіе такой дѣятельности, называемой строительною полиціею, принадлежитъ новѣйшему времени. Въ древнихъ государствахъ, напр. у Грековъ и Евреевъ являются заботы, но исключительно направленныя къ надлежащему построенію только общественныхъ зданій. Въ Римѣ эдиламъ также между прочимъ поручено было наблюдать за построеніемъ храмовъ и общественныхъ зданій. Такія же заботы о надлежащемъ построеніи дворцовъ и общественныхъ зданій продолжаются и въ средніе вѣка (дѣятельность Эйнгарда при Карлѣ Великомъ). О правильной постройкѣ общественныхъ зданій въ городахъ, преимущественно по отношенію къ ихъ прочности, заботятся сами магистраты. Когда въ Италіи развернулись занятія по архитектурѣ, когда спеціалисты по строительной части начали поступать въ государственную службу, какъ для построенія крѣпостей, такъ и дворцовъ и различныхъ общественныхъ зданій, правительства съ XVII ст. начинаютъ издавать различные уставы, опредѣляющіе правила, которыя должно соблюдать при возведеніи какъ частныхъ, такъ и общественныхъ зданій, а для веденія за этимъ надзора учреждаютъ особыя правительственныя установленія. Такъ, Пруссія издаетъ въ 1641 г. Bauordnung, и затѣмъ учреждаетъ Baucommission. Во Франціи при Людовикѣ XIV даются многоразличныя постановленія, а послѣ революціи пораждается обширное законодательство, ввѣряющее наблюденіе за этимъ дѣломъ, подъ центральнымъ надзоромъ Министерства Земледѣлія, Торговли и Общественныхъ работъ, дѣятельности мера и префекта. Въ Англіи наблюденіе и распоряженіе за правильною постройкою общественныхъ зданій ввѣряется особому управленію, первый коммиссаръ котораго есть членъ кабинета. Особенно начала строительной полиціи поставлены надлежащимъ образомъ въ Пруссіи: изданное 21 апрѣля 1853 г. Baupolizeiordnung стремится согласить необходимость точнаго со стороны правительства наблюденія за построеніемъ всякаго рода зданій съ уваженіемъ права частной собственности (См.

Grein, Baurecht nach den Vorschriften des allgemeinen Landrechts, Берл. 1863 г.; Jul *Raschdorff*, Das Bau-Recht in der Preussischen Rheinprovinz. Кельнъ 1867. *E. Doehl*, Repertorium des Bau-Rechts u. der Bau-Polizei für den Preussischen Staat. Берл. 1866).

Въ Россіи замѣтны нѣкоторыя заботы правительства о надлежащемъ построеніи общественныхъ зданій въ XVII ст. Вызывавшіеся изъ заграницы архитекторы очевидно разъяснили необходимость принятія такихъ заботъ. Сохранилось извѣстіе, что существовалъ особенный Каменный Приказъ, но какія именно возлагались на него заботы по отношенію казенныхъ каменныхъ зданій въ актахъ не видно. Петръ I стремился поставить это дѣло на европейскія основанія. Пригласивъ для центральныхъ распоряженій французскаго архитектора Леблона (носившаго у насъ титулъ генералъ-архитектора), Петръ издалъ правила о возведеніи въ городахъ построекъ и наблюденіе за выполненіемъ оныхъ возложилъ въ Петербургѣ и Москвѣ на полициймейстерскія канцеляріи, въ которыя назначены особые архитекторы для наблюденія за городовыми работами (12,909, 3,019, 3203, 3,777, 4047, 4130). Учредившейся Адмиралтействъ-Коллегіи поручено строеніе портовъ, гаваней и принадлежащихъ къ нимъ зданій, а главное наблюденіе за обширными постройками въ Петербургѣ Петръ I возлагалъ на Меньшикова (3,937) *). Въ концѣ царствованія Петръ I хотѣлъ поставить особое центральное установленіе по дѣламъ строительной полиціи. Устроенная имъ канцелярія строеній получила такое значеніе только при Аннѣ Ивановнѣ. Преобразованная въ *коммиссію о строеніи*, эта канцелярія поставлена подъ вѣдѣніе кабинета и получила инструкцію—создать для всѣхъ строеній Петербурга, казенныхъ и частныхъ, планы, при составленіи которыхъ принять во вниманіе предупрежденіе опасностей отъ огня; вмѣстѣ съ тѣмъ эта коммиссія должна была начертать инструкцію для органовъ исполнительной полиціи относительно наблюденія за выполненіемъ правилъ о постройкахъ (7,323). При Екатеринѣ II было предположено учредить центральную коммиссію и Каменный Приказъ для завѣдыванія строительною частью всѣхъ городовъ (11,723), но затѣмъ, по учрежденію о губерніяхъ, строенія казенныя и общественныя указано вѣдать казеннымъ палатамъ (14,392, § 118). Совершенно иначе

*) Ср. *П. Петрова*, Матеріалы для исторіи строительной части въ Россіи, помѣщенной въ „Журн Мин. Путей Сообщ.“, 1869, кн. 3.

этотъ вопросъ поставленъ при императорѣ Александрѣ I. Учредившійся при немъ институтъ путей сообщенія и инженерное училище дали возможность подумать о созданіи дѣйствительной строительной полиціи въ государствѣ, не ограничиваясь поставленіемъ, какъ было прежде, различныхъ конторъ и коммиссій, занимавшихся, за недостаткомъ спеціалистовъ, формальнымъ наблюденіемъ и безплодною перепискою. Дѣла строительной полиціи возложены были на Министерство Полиціи, а затѣмъ (въ 1813 г.) переданы въ министерство внутреннихъ дѣлъ, при коемъ учрежденъ былъ *Строительный Комитетъ* съ подчиненными ему строительными экспедиціями въ городахъ. Этотъ строительный комитетъ дѣйствовалъ при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ до 1832 г., когда вся строительная часть гражданскаго вѣдомства передана была въ главное управленіе путей сообщеній и публичныхъ зданій. Подъ центральнымъ управленіемъ этого вѣдомства, въ губерніяхъ дѣйствовали губернскія и уѣздныя строительныя и дорожныя коммиссіи. Въ такомъ положеніи оставалась администрація строительной полиціи до 1865 г. Въ этомъ году центральное управленіе всего строительнаго дѣла выдѣлено изъ главнаго управленія путей сообщеній и опять сосредоточено въ Министерствѣ Внутрен. дѣлъ, при коемъ учрежденъ особый *Технически-Строительный Комитетъ*, которому предоставлено въ случаяхъ, представляющихъ особыя техническія затрудненія, приглашать, съ разрѣшенія Министерства Внутреннихъ дѣлъ, извѣстныхъ архитекторовъ и вообще спеціалистовъ по различнаго рода сооруженіямъ; равнымъ образомъ составляемые имъ проекты и планы передавать на заключеніе министерства путей сообщенія или академіи художествъ. Вмѣстѣ съ этимъ для возможности подготовлять спеціалистовъ, находившееся до тѣхъ поръ въ вѣдомствѣ главнаго управленія путей сообщеній *Строительное Училище* передано въ вѣдѣніе Министерства Внутреннихъ дѣлъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ произведена и реформа въ мѣстномъ управленіи дѣлами строительной полиціи. Строительныя и дорожныя коммиссіи закрыты, а вмѣсто ихъ въ составѣ губернскихъ управленій учреждены строительныя отдѣленія. Строительнымъ отдѣленіемъ управляетъ на правахъ совѣтника губернскій инженеръ, въ помощь которому состоитъ губернскій архитекторъ, заступающій его мѣсто въ случаѣ болѣзни или отсутствія; при строительномъ отдѣленіи полагаются младшій инженеръ и архитекторъ и штатное число дополнительныхъ техниковъ. Въ должность губернскихъ инженеровъ Министерствомъ внутреннихъ дѣлъ наз-

начаются инженеры путей сообщенія и гражданскіе техники, имѣющіе званіе инженеръ-архитектора; за неимѣніемъ таковыхъ могутъ быть назначаемы и другіе техники, но не иначе, какъ по особому испытанію, на основаніи правилъ, составляемыхъ по соглашенію министровъ Путей сообщенія и Внутреннихъ дѣлъ (Томъ XII, ч. 1, Уст. Строит., ст. 1, по прод. 1868 г.). Въ городахъ, гдѣ введено въ дѣйствіе городовое положеніе 1870 года, на городскую управу возлагается какъ выдача разрѣшеній на постройки и перестройки, такъ и наблюденіе за правильнымъ исполненіемъ построекъ. Дѣла по устройству и содержанію земскихъ зданій и сооруженій, содержимыхъ на счетъ земства, равно попеченія о построеніи церквей возлагаются на земскія учрежденія.

Возлагая дѣла строительной полиціи на спеціальныхъ такихъ органовъ, русское законодательство поручаетъ какъ губернатору, такъ и вообще исполнительной полиціи, вести опредѣленное наблюденіе за выполненіемъ правилъ строительнаго устава и оказывать, согласно инструкціи, точное содѣйствіе органамъ строительной полиціи.

§ 128.

Устроивающіеся во всѣхъ государствахъ отдѣльные органы строительной полиціи, сообразно съ тѣми средствами техническихъ познаній, которыми располагаютъ, проявляютъ свою дѣятельность: 1) По отношенію къ общественнымъ зданіямъ, каковы: церкви, школы *), театры, залы суд. засѣданій, тюрьмы, помѣщенія для рабочаго класса и рынки. Задачи, возлагаемыя въ настоящее время на органовъ строительной полиціи, по отношенію ко всѣмъ родамъ этихъ зданій, представляются столь обширными, что современное состояніе строительнаго искусства не можетъ доставить полнаго удовлетворенія. Теперь весьма справедливо не ограничиваются требованіями прочности, безопасности отъ огня и красоты зданія, но ставятъ и непремѣнными условіями дешевизну, удобство и обезпеченіе гигіеническихъ условій. 2) По отношенію къ частнымъ зданіямъ въ городахъ—на органахъ строительной полиціи лежитъ двоякая обязанность: при разсмотрѣніи плановъ и выдачѣ дозволенія на постройку должно имѣть въ виду соблюденіе условій, указанныхъ по

*) Обширный анализъ постройки зданій для школъ, въ соч. *Цвеца* (W. Zwez) Das Schulhaus und dessen innere Einrichtung. 2-е изд. Веймаръ, 1870.

отношенію къ общественнымъ зданіямъ, такъ какъ большинство сооружаемыхъ частными лицами зданій будетъ предметомъ пользованія нанимателей и такъ какъ каждое частное зданіе, при плохой постройкѣ, можетъ грозить опасностью для всѣхъ и въ особенности для домовъ сосѣднихъ; но вмѣстѣ съ тѣмъ, выполняя столь справедливыя требованія, органы строительной полиціи обязаны оказывать и полное уваженіе правамъ частнаго собственника, не вводить его излишними, неоправдываемыми началами строительнаго искусства требованіями, въ напрасныя издержки и не доставлять ему излишней проволочки времени. Отъ такихъ неправильныхъ нападеній органовъ строительной полиціи частное лицо должно быть обезпечено возможностью вчинать искъ. Находятъ удобнымъ предупреждать подобныя столкновенія изданіемъ со стороны органовъ строительной полиціи образцовыхъ плановъ и фасадовъ, съ которыми могутъ сообразоваться предприниматели частныхъ построекъ, такъ какъ утвержденіе подобныхъ построекъ не вызоветъ долгаго разсмотрѣнія правительственныхъ установленій. 3) По отношенію къ постройкамъ въ селеніяхъ—до сихъ поръ главное вниманіе обращается на принятіе предосторожностей отъ огня; но многія болѣзни, пріобрѣтаемыя отъ дурныхъ жилищъ сельскими обывателями вызываютъ въ новѣйшее время требованіе для органовъ строительной полиціи — въ составляемыхъ ими образцовыхъ планахъ для сельскихъ построекъ обращать неменьшее вниманіе и на обезпеченіе гигіеническихъ условій.

Нынѣ дѣйствующій строительный уставъ въ Россіи, постановляя, что всякаго рода постройки въ городахъ, за исключеніемъ только восточной Сибири, могутъ быть возводимы не иначе, какъ подъ наблюденіемъ лицъ, имѣющихъ надлежащія для того свѣдѣнія—архитекторовъ или получившихъ отъ строительно-техническаго комитета, по надлежащемъ удостовѣреніи, установленныя свидѣтельства, даетъ опредѣленныя правила: 1) относительно построекъ казенныхъ и общественныхъ зданій; 2) относительно построекъ частныхъ домовъ въ городахъ; 3) относительно построекъ въ селеніяхъ и 4) относительно наблюденія органами строительной полиціи, вмѣстѣ съ общими органами исполнительной полиціи, означенныхъ въ строительномъ уставѣ постановленій.

1) Изъ общественныхъ и казенныхъ зданій строительный уставъ даетъ опредѣленія: 1) по отношенію къ тюрьмамъ. Для тюремъ въ уѣздныхъ городахъ составлены образцовые планы въ 1821 и 1823 годахъ; для тюремъ губернскихъ составленъ образцовый планъ въ 1828 году,

видоизмѣненный правилами 1846 года. Если бы при построеніи новой тюрьмы или исправленіи прежней мѣстные строители нашли необходимымъ отступить отъ образцовыхъ плановъ, то обязаны составленный ими собственный планъ предварительно представить на разсмотрѣніе и утвержденіе Техническо-Строительнаго Комитета министерства внутреннихъ дѣлъ. Послѣдній, при разсмотрѣніи таковаго плана, долженъ держаться началъ, принятыхъ въ основаніе при составленіи образцовыхъ плановъ, а именно: пространство тюрьмы должно быть соразмѣрно числу арестантовъ, опредѣляемому 5-лѣтнею сложностью; выборъ мѣста и расположеніе камеръ должны соотвѣтствовать обезпеченію гигіеническихъ условій; внутреннее устроеніе должно сообразоваться съ характеромъ предполагаемыхъ въ тюрьмѣ работъ и т. п. (Томъ XII, ч. I, Уст. строит., ст. 184—187). 2) При устроеніи карантинныхъ зданій указано сообразоваться со всѣми требованіями и началами карантиннаго устава. 3) При построеніи православныхъ церквей указано представлять планы и фасады, кромѣ органовъ строительной полиціи, на предварительное разсмотрѣніе въ извѣстныхъ случаяхъ Св. Сѵнода, въ извѣстныхъ случаяхъ—епархіальнаго архіерея. Епархіальными архіереями разрѣшается постройка и поправленіе церквей въ городахъ и церковныхъ сооруженій въ монастыряхъ; проекты на всѣ такія церковныя постройки передаются изъ духовныхъ консисторій въ мѣстныя строительныя отдѣленія Губернскихъ Правленій. Но при построеніи или поправкѣ церквей въ столицахъ, церквей древнихъ, т. е. построенныхъ не позже начала XѴIII ст., или построенныхъ и позже, но замѣчательныхъ по зодчеству или историческимъ воспоминаніямъ, равно и такихъ церквей, когда испрашивается на сооруженіе или на содержаніе имѣющаго быть при церкви причта, по недостатку мѣстныхъ средствъ, отпускъ денегъ у Св. Сѵнода, епархіальныя начальства должны разсмотрѣнные въ мѣстныхъ строительныхъ отдѣленіяхъ планы и фасады представлять въ Св. Сѵнодъ, съ разрѣшенія котораго, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ не иначе, какъ съ Высочайшаго соизволенія, могутъ быть сооружаемы или поправляемы эти церкви. Общимъ правиломъ принимается, что церкви должно строить каменныя; исключенія дѣлаются только для нѣкоторыхъ мѣстъ. Устроеніе домовыхъ церквей разрѣшается также епархіальными архіереями; но въ столицахъ на устроеніе такихъ церквей чрезъ Св. Сѵнодъ испрашивается Высочайшее соизволеніе. При построеніи христіанскихъ церквей иностранныхъ исповѣданій, равно синагогъ и мечетей, требуется

предварительное разрѣшеніе департамента духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій (ст. 205—265). 4) Для больницъ и другихъ зданій призрѣнія бѣдныхъ также были составлены въ 1823 году образцовые планы, но постановленіемъ 20 октября 1858 г. составленіе такихъ образцовыхъ плановъ отмѣнено и сооружаемыя для этихъ цѣлей зданія указано подчинить общимъ правиламъ предварительнаго разсмотрѣнія строительными отдѣленіями (ст. 276, по прод. 1863 г.). 5) При построеніи гостиныхъ дворовъ строительный уставъ указываетъ принимать всѣ предосторожности отъ огня, строить ихъ въ мѣстахъ, удаленныхъ отъ заводовъ и магазиновъ удобосгораемыхъ, не допускать при каменныхъ лавкахъ деревянныхъ пристроекъ и лѣстницъ и проч. (ст. 267, 268).

2) Въ городахъ всѣ частныя постройки прежде всего сообразуются съ утвержденнымъ планомъ города (подлинные Высочайше утвержденные планы столицъ и утв. Минист. Вн. дѣлъ планы губернскихъ городовъ хранятся въ строительно-техническомъ комитетѣ Министерства Внутреннихъ дѣлъ). Сообразно съ общимъ планомъ города каждое частное зданіе можетъ быть воздвигнуто не иначе, какъ по предварительному разрѣшенію мѣстнаго строительнаго отдѣленія или городской управы, гдѣ введено въ дѣйствіе положеніе 1870 г. Строительное отдѣленіе или городская управа, разсматривая планъ и фасадъ частнаго зданія, даютъ разрѣшеніе только въ тѣхъ случаяхъ, если предполагаемое зданіе удовлетворяетъ всѣмъ требованіямъ, въ строительномъ уставѣ изложеннымъ. Главнѣйшія изъ этихъ требованій суть слѣдующія. Для предупрежденія опасностей отъ пожара требуется: на каменныхъ домахъ длиною болѣе 12 саженъ устроивать по опредѣленнымъ правиламъ на капитальныхъ стѣнахъ брандъ-мауеры; окна, выходящія на чужіе дворы, устроивать съ соблюденіемъ указанныхъ предосторожностей; внутри дворовъ каменныя зданія располагать одно отъ другого не ближе 2 саженъ; снаружи каменныхъ домовъ не дѣлать деревянныхъ пристроекъ (кромѣ Закавказскаго края); деревянныя строенія, кромѣ фабричныхъ, должны быть длиною не болѣе 12 саженъ; въ столицахъ и нѣкоторыхъ городахъ допускать деревянныя постройки въ видѣ исключеній, съ соблюденіемъ особенныхъ предосторожностей, указанныхъ въ отдѣльныхъ постановленіяхъ для различныхъ городовъ; бани и легко возгарающіяся фабрики строить въ значительномъ разстояніи отъ жилья; печи и трубы устроивать съ соблюденіемъ указанныхъ въ законѣ для предупрежденія

пожара предосторожностей. Въ виду обезпеченія гигіеническихъ условій и предупрежденія вообще опасностей для жизни или здоровья отъ построекъ, строительный уставъ предписываетъ: при построеніи каменныхъ домовъ выполнять предписанныя для архитекторовъ правила просушки новыхъ стѣнъ, сроки штукатурки и пр.; при устроеніи балконовъ и терассъ рѣшетки дѣлать желѣзныя или чугунныя; вышину зданія сообразовать какъ съ шириною улицъ, такъ и съ прочностью фундамента и стѣнъ; жилые этажи устроивать (въ Петербургѣ) высотою не менѣе $3^1/_2$ аршинъ; дворовъ строеніями не затѣснять; для крышъ употреблять матеріалы, только дозволенные закономъ. Для предупрежденія опасностей, могущихъ грозить жизни или здоровью отъ наводненій, воспрещается въ частяхъ города, подвергнутыхъ наводненію, устроивать жилые этажи ниже поверхности тротуара, на основаніи особыхъ правилъ, постановленныхъ для различныхъ городовъ, — Петербурга, Москвы и пр. (ст. 352—403).

3) Для зданій сельскихъ строительный уставъ указываетъ имѣть въ виду правильность расположенія селенія, устроеніе въ немъ улицъ и площади, а для предупрежденія опасности отъ огня, располагать домы гнѣздами, оставляя между ними переулки и проѣзды. Для плана крестьянскаго дома въ строительномъ уставѣ даны образцовыя правила. Указывается выводить изъ употребленія черныя избы и въ избахъ дѣлать печи съ кирпичными трубами; колодцы устроивать съ предосторожностями, предупреждающими паденіе. Кромѣ такихъ плановъ для постройки сельскихъ крестьянскихъ зданій, изданы образцовые планы для постройки станціонныхъ домовъ (ст. 415—532).

4) Чтобы правила, указываемыя въ видѣ инструкціи для органовъ строительной полиціи, могли быть надлежащимъ образомъ выполняемы, законъ возлагаетъ на общихъ органовъ исполнительной полиціи оказывать строительнымъ отдѣленіямъ содѣйствіе. Прежде всего губернатору поручается имѣть наблюденіе, чтобы правила строительнаго устава не оставались мертвою буквою. Независимо отъ общаго такого надзора по строительной части, губернатору поручено вести особое наблюденіе за тѣмъ, чтобы не разрушались остатки древнихъ зданій, издержки на исправленіе и поддержаніе которыхъ возложены на счетъ городовъ, а при недостаточности ихъ средствъ дѣлаются пособія изъ государственнаго казначейства (ст. 181 — 183). Затѣмъ, подъ главнымъ вѣдѣніемъ губернаторовъ, органы мѣстной полиціи обязаны вести точное наблюденіе

за тѣмъ, чтобы никакое зданіе не было воздвигаемо самовольно, безъ разрѣшенія строительнаго отдѣленія или городской управы. Для обезпеченія такого полицейскаго надзора въ столицахъ постановлено: получившій разрѣшеніе на постройку отъ городской управы обязывается представить это разрѣшеніе вмѣстѣ съ планомъ, въ Петербургѣ — мѣстному участковому приставу, а въ Москвѣ — квартальному надзирателю; эти органы обязываются немедленно остановить постройку при отклоненіи отъ плана и увѣдомить строительное отдѣленіе (322—351). На мѣстную полицію возлагается затѣмъ обязанность наблюдать, чтобы зданія, по ихъ ветхости или непрочности представляющія опасность для жизни или здоровья, были подвергнуты перестройкѣ или уничтоженію. По отношенію къ частнымъ такимъ зданіямъ мѣстная полиція обязана, по освидѣтельствованіи такихъ зданій установленнымъ порядкомъ, пригласить владѣльца къ исправленію ветхости или къ сломкѣ; если хозяева, послѣ двукратнаго напоминанія съ стороны полиціи, ея требованія не исполнятъ, то по судебному о томъ приговору мѣстная полиція приступаетъ къ сломкѣ домовъ на счетъ виновныхъ (404 по прод. 1872 г.). Къ сломкѣ старыхъ казенныхъ или общественныхъ зданій губернскія начальства приступаютъ не иначе, какъ съ разрѣшенія того высшаго начальства, вѣдомству котораго принадлежитъ зданіе; но въ случаяхъ особенныхъ, вслѣдствіе необыкновенныхъ происшествій, напр. пожара, землетрясенія, наводненія, если зданіе будетъ угрожать паденіемъ, губернское начальство имѣетъ право немедленно приступить къ сломкѣ (180).

§ 129.

II. *Наблюденіе за освѣщеніемъ улицъ.* Отъ темноты, доставляемой дурнымъ освѣщеніемъ города, представляется невозможность уберечься отъ паденій и ушибовъ и вмѣстѣ съ тѣмъ для полицейскихъ органовъ трудность принимать надлежащія предупредительныя мѣры относительно воровъ и другихъ злоумышленниковъ. Отдѣльныя распоряженія строительной полиціи, уничтожающія узкія улицы, воспрещающія тѣсноту построекъ, насажденія по улицамъ деревьевъ, не будутъ достаточны. Необходимо, чтобы городъ въ темныя ночи былъ надлежащимъ образомъ освѣщаемъ. Отсюда — право правительства поставить законъ, возлагающій на городское управленіе обязанность принять на свой счетъ какъ издержки по освѣщенію города, такъ и надлежащія мѣры относительно выбора способовъ и системъ освѣщенія. Правительству и слѣд.

органамъ исполнительной полиціи принадлежитъ въ этомъ отношеніи двоякое наблюденіе: 1) чтобы всѣ части и улицы города были надлежащимъ образомъ освѣщаемы и при томъ съ такого именно часа, какъ это будетъ признано полиціею необходимымъ; до сихъ поръ во всѣхъ европейскихъ центрахъ полиція ограничиваетъ свои требованія только улицами, проходами, подобными улицамъ, и общественными мѣстами, не вторгаясь въ дѣло освѣщенія частныхъ зданій. Хотя частныя зданія отдаваемыя въ наемъ многимъ сотнямъ, а иногда и тысячамъ обывателей, представляютъ совершенное подобіе общественнымъ зданіямъ и даютъ, повидимому, право государству требовать, чтобы проходы и лѣстницы въ такихъ частныхъ зданіяхъ, въ видахъ сохраненія жизни и здоровья обывателей, были надлежащимъ образомъ освѣщаемы, но и во Франціи ограничиваются требованіемъ освѣщенія улицъ и общественныхъ мѣстъ (см. *Champagny*, Traité de la police municipale, Пар. 1847, II, стр. 302 и слѣд.). Въ Россіи на полицію возложено наблюденіе за принятіемъ со стороны городскаго управленія мѣръ для надлежащаго освѣщенія улицъ, и только оберъ-полиціймейстеру Петербурга (Высочайшее повелѣніе 1869 г.) предоставлено было право возлагать на домовладѣльцевъ обязанность освѣщать лѣстницы. 2) Такъ какъ главнымъ образомъ вводится освѣщеніе посредствомъ газа (газовое освѣщеніе открыто въ половинѣ XVII ст. докторомъ Клейтеномъ, настоящіе опыты примѣненія произведены въ концѣ XVIII ст., а въ XIX ст. стали устроиваться компаніи въ большихъ центрахъ — въ 1812 г. въ Лондонѣ, въ 1820 г. въ Парижѣ, въ 1826 г. въ Берлинѣ, въ 1831 г. въ Филадельфіи, въ 1835 въ Петербургѣ и пр.) и какъ освѣщеніе газомъ представляетъ различнаго рода опасности, если не будетъ принимаемо надлежащихъ предосторожностей, то въ вопросѣ освѣщенія города на органовъ исполнительной полиціи возлагается обязанность вести точное наблюденіе какъ за содержателями складовъ горючихъ матеріаловъ, необходимыхъ для освѣщенія, такъ и за мастерами газопроводныхъ трубъ. Высочайше утвержденнымъ 6 іюня 1867 г. мнѣніемъ государственнаго совѣта постановлены точныя правила для устройства складовъ освѣтительнаго минеральнаго масла и другихъ подобныхъ веществъ, употребляемыхъ для освѣщенія, за исполненіемъ этихъ правилъ, равно какъ и за мастерами, работающими у газовыхъ обществъ, указано вести наблюденіе полиціи.

§ 130.

Ш. *Предупрежденіе неосторожностей со стороны частныхъ лицъ* и проистекающихъ отъ неосторожности опасностей для жизни или здоровья можетъ быть достигнуто: 1) воспрещеніемъ слишкомъ скорой ѣзды и оставленія запряженныхъ лошадей безъ присмотра. Если бы отъ подобной неосторожности и не произошло прямо невыгодныхъ послѣдствій, тѣмъ не менѣе полиціи предоставлено возбуждать отвѣственность представленіемъ виновныхъ въ такой неосторожности мировымъ судьямъ. (По уставу о наказ., налагаемыхъ мировыми судьями, за неосмотрительную или непомѣрно-скорую ѣзду въ городахъ и селеніяхъ, а также за порученіе управленія лошадьми лицу неспособному или пьяному, хотя бы отъ этого прямо вреда ни для кого не послѣдовало, виновные подвергаются аресту до 7 дней или штрафу до 25 рублей; ст. 123). 2) Воспрещеніемъ ношенія оружія. Еще по указу 1700 г. воспрещалось лицамъ неслужащимъ носить съ собою огнестрѣльное оружіе или палки съ потаенными кинжалами, клинками и др. орудіями. Это подтверждено въ уставѣ благочинія и въ настоящее время полиціи указано возбуждать отвѣтственность виновныхъ въ этомъ у мироваго судьи (Уст. пред. и прест., Т. XIV, ст. 341; Уст. о наказ., налаг. мир. суд., ст. 117, 118). 3) Воспрещеніемъ стрѣльбы въ такихъ мѣстахъ, гдѣ не принято надлежащихъ предосторожностей по отношенію къ могущему произойти вреду. Уставъ предупрежд. и пресѣч. преступленій воспрещаетъ стрѣльбу въ домахъ, какъ по птицамъ, такъ и просто для забавы (ст. 192), равно стрѣльбу во дворахъ, на улицахъ и площадяхъ (ст. 341); воспрещается хранить въ домахъ порохъ и заряженныя оружія (Уст. о наказ. мир. суд., 117 и 118). На этомъ же основаніи, для предупрежденія опасностей для жизни и здоровья, воспрещается безъ дозволенія правительства дѣлать фейерверки и продавать оные, а равно пускать ихъ въ городахъ, безъ вѣдома полиціи, близъ домовъ и другихъ деревянныхъ строеній; полиція, разрѣшая таковые фейерверки, наблюдаетъ, чтобы для спуска ихъ были приглашаемы свѣдущіе мастера (Уст. пред. и пресѣч. прест., ст. 190 и 191). 4) Воспрещеніемъ грубыхъ забавъ, послѣдствія которыхъ очевидно сопряжены съ опасностью для учавствующихъ въ нихъ. На этомъ основаніи еще со времени Ѳедора Алексѣевича у насъ воспрещены (1-ое П. С., № 1,093) кулачные бои, какъ вредная забава (Уст. пред. и прест., ст. 197). Въ случаѣ просьбы о дозволеніи учинить игры, основанныя

на силѣ, тѣлесномъ проворствѣ и дозволенномъ искусствѣ, полиція можетъ дать разрѣшеніе, если не предвидитъ опасныхъ послѣдствій (198).

IV. *Предупрежденіе опасностей, могущихъ грозить отъ домашнихъ животныхъ* вызываетъ какъ опредѣленія закона, такъ и точное наблюденіе со стороны полиціи. Опасность отъ домашнихъ животныхъ можетъ явиться двоякою: они могутъ доставить какъ испугъ, такъ и увѣчье. Потому положительнымъ закономъ могутъ быть поставлены правила, коимъ должны подчиняться хозяева такихъ животныхъ. По отношенію къ хищнымъ животнымъ, которыхъ бы частныя лица желали держать у себя, законъ въ правѣ поставить тѣ же требованія, какія имъ установляются по отношенію къ содержанію звѣринцевъ. Независимо отъ обязанности какъ содержателя звѣринца, такъ и отдѣльнаго хозяина хищнаго животнаго вознаградить въ денежномъ отношеніи вредъ и убытки, животнымъ причиненные, можно требовать выполненія всѣхъ мѣръ, предписываемыхъ полиціею для предосторожности; въ случаѣ отказа выполнить таковыя, полиціи предоставляется право или принятія такихъ мѣръ на счетъ виновнаго, или продажа и даже уничтоженіе животнаго. Эти общія начала могутъ быть приложены и къ содержанію домашнихъ животныхъ, отъ которыхъ можно ожидать вреда, въ особенности по отношенію къ собакамъ, раны которыхъ, при бѣшеномъ ихъ состояніи, оказываются неизлечимыми. Надлежащія по отношенію къ къ нимъ мѣры, принимаемыя полиціею вслѣдствіе точнаго разсмотрѣнія этихъ мѣръ спеціалистами-ветеринарами и органами общества покровительства животныхъ, — хотя бы и представляли полнѣйшее вторженіе въ дѣла частнаго собственника, оправдываются требованіемъ обезпеченія блага всѣхъ и примѣненіемъ надлежащихъ полицейскихъ началъ. Въ уст. пред. и пресѣч. преступленій общимъ образомъ постановляется, что хозяева домашнихъ животныхъ, метающихся на людей, обязаны держать ихъ взаперти или на привязи (ст. 345). Устроеніе звѣринцевъ воспрещается безъ вѣдома полиціи. Въ городахъ органамъ исполнительной полиціи предписано наблюдать, чтобы домашнія животныя не бродили по улицамъ, чтобы партіи быковъ на убой прогонялись чрезъ городъ ночью; чтобы безъ вѣдома полиціи никто не держалъ хищныхъ звѣрей; чтобы прислуга, отлучаясь изъ дому, не водила съ собою дворовыхъ собакъ; чтобы собаки, стерегущія лавки всегда были на привязи; чтобы стаи собакъ на улицахъ были немедленно разгоняемы (инструкція с.-петербургскимъ городовымъ, § 15).

ГЛАВА III.

Мѣры для обезпеченія народнаго продовольствія и предупрежденія голода.

§ 131.

Мѣры, которыя стали въ XIX ст. принимать для обезпеченія народнаго продовольствія, связавъ ихъ съ новою государственною дѣятельностію по вопросу пауперизма, на первый разъ обѣщали создать какъ бы совершенно новыя государственныя условія; составилось убѣжденіе, что голодъ невозможенъ въ цивилизованной странѣ, что голодъ — дѣтище государства, не имѣющаго надлежащихъ полицейскихъ мѣръ, и что Европа навсегда освободилась отъ этого крайняго бѣдствія. Но скоро наступило разочарованіе. Мѣры, казавшіяся крайне важными, оказываются недостаточны. Голодъ, открывшійся въ разныхъ мѣстахъ Европы въ 1846 и 1847 году, повторившійся въ 1864 году, и несомнѣнныя данныя, что будетъ повторяться періодически, заставляютъ гордившихся европейскою цивилизаціею обратиться къ новому изученію причинъ, порождающихъ дороговизну и голодъ, и дѣлаютъ изъ полицейскаго вопроса объ обезпеченіи народнаго продовольствія важнѣйшій изъ современныхъ политическихъ и соціальныхъ вопросовъ. (Обширнѣйшую литературу этого вопроса см. у Моля, Polizeiwissenschaft, I, стр. 322; въ особенности этотъ вопросъ разработанъ у *Рошера*, въ его сочиненіи „Ueber Kornhandel u. Theuerungspolitik“, 1852, переведенномъ на русскій языкъ г. *Корсакомъ*, „О хлѣбной торговлѣ и мѣрахъ противъ дороговизны“, Каз. 1857; ср. также *Cornelius de Boom*, Une solution politique et sociale, 1864).

Изученіе мѣръ для борьбы съ этою опасностью совпадаетъ съ изученіемъ причинъ, порождающихъ дороговизну, такъ какъ чрезвычайная дороговизна предметовъ первой необходимости уже составляетъ голодъ для небогатаго класса общества и грозитъ, если не будетъ принято во время надлежащихъ полицейскихъ мѣръ, произвести голодъ для всѣхъ.

Съ цѣлію точнѣйшаго изученія мѣръ, которыя могутъ быть приняты для предупрежденія дороговизны, стремились подраздѣлить ее на различные роды и виды, сообразно съ причинами, ее порождающими, и послѣдствіями, за нею слѣдующими. Такимъ образомъ подраздѣляютъ прежде всего дороговизну на *общую* и *частную*, разумѣя подъ первою дорого-

визну всѣхъ или большинства предметовъ потребленія, а подъ частною—дороговизну одного или только нѣкоторыхъ предметовъ потребленія. Противъ необходимости такого дѣленія нѣкоторые возражаютъ, говоря, что если является дороговизна хлѣба, то въ то же время поднимается цѣна и на другіе припасы продовольствія. Затѣмъ, видятъ различіе между дороговизною *мѣстною*, являющеюся только въ отдѣльной мѣстности государства, и между дороговизною *повсюдною*, открывающеюся въ цѣломъ государствѣ и даже иногда въ нѣсколькихъ государствахъ. Такое различеніе имѣетъ важность вслѣдствіе различія тѣхъ мѣръ, которыя нужно принимать въ первомъ и во второмъ случаѣ. Наконецъ, замѣчаютъ различіе между дороговизною *дѣйствительною* и *мнимою* или воображаемою. Подъ дѣйствительною дороговизною разумѣютъ возвышеніе цѣнъ, проистекающее вслѣдствіе того, что предложеніе припасовъ дѣйствительно гораздо менѣе спроса; подъ мнимою же понимаютъ дороговизну, рождающуюся не вслѣдствіе уменьшенія предложенія сравнительно съ спросомъ, но вслѣдствіе паденія цѣны денегъ. Нѣкоторые возражаютъ противъ необходимости дѣлать такое различеніе, замѣчая, что для потребителей, обязанныхъ платить гораздо дороже, чѣмъ прежде и чѣмъ они въ состояніи, и послѣдняя дороговизна будетъ не мнимая, но дѣйствительная. Такое возраженіе имѣетъ на своей сторонѣ только частицу правды: во-первыхъ, для многихъ, содержаніе которыхъ съ паденіемъ цѣны денегъ непремѣнно увеличивается, такая дороговизна будетъ въ самомъ дѣлѣ мнимою, хотя для другихъ, увеличеніе содержанія которыхъ не связывается органически съ паденіемъ цѣны денегъ, такая дороговизна будетъ настоящею; во-вторыхъ, такое различеніе имѣетъ важность по отношенію къ мѣрамъ, какія необходимо предпринимать для предупрежденія дороговизны въ томъ и другомъ случаѣ. Самую дѣйствительную дороговизну раздѣляютъ на два вида: на дороговизну *естественную* и *искусственную*. Такое положеніе, когда дѣйствительно припасовъ менѣе, чѣмъ необходимо, называютъ естественною дороговизною; подъ искусственною же понимаютъ такое положеніе, когда припасовъ въ дѣйствительности достаточно, но часть ихъ по какимъ либо искусственнымъ обстоятельствамъ, напр. задержкѣ въ пути, скупки отдѣльными промышленниками и пр., не попадаетъ на рынокъ. Не зачѣмъ опровергать дѣлаемыя противъ такого различія возраженія, именно, что различія существеннаго въ этихъ двухъ видахъ не имѣется, что искусственная дороговизна, вслѣдствіе долгаго существованія вызывающихъ ее при-

чинъ, получаетъ значеніе естественной: необходимость такого различенія вызывается совершеннымъ различіемъ причинъ, создающихъ ту или другую дороговизну, и слѣдовательно и различіемъ мѣръ, противъ нихъ предпринимаемыхъ.

Прежде разсмотрѣнія причинъ, создающихъ дороговизну, и слѣдовательно основаній принимаемыхъ для предупрежденія оной полицейскихъ мѣръ, скажемъ два слова о тѣхъ опасностяхъ, которыя грозятъ государству отъ дороговизны. Послѣдствія гибельныя отъ дороговизны являются какъ въ физическомъ, такъ въ экономическомъ, нравственномъ и политическомъ отношеніяхъ. Физическія послѣдствія дороговизны представляются въ сопутствующихъ дороговизнѣ эпидемическихъ болѣзняхъ и чрезвычайной смертности бѣднаго класса. Русскій лѣтописецъ, привыкшій описывать безпрестанно посѣщавшій Россію съ XI ст. голодъ, всегда представляетъ сопутствующій голоду моръ и чрезвычайную смертность. Но не только въ эти отдаленныя времена, и не только въ Россіи, но въ XVIII и XIX ст. и въ Западной Европѣ во время голода смертность увеличивается, количество браковъ и рожденій уменьшается. Во время голода въ 1771 и 1772 гг. въ Богеміи вымерло 180,000, въ Саксоніи 150,000; городъ Аппенцель на Рейнѣ потерялъ въ 1816 и 1817 гг. 6% народонаселенія. Любопытныя цифры такихъ потерь народонаселенія во время голода представляетъ *Сиднеи Асборнъ* («Gleanings from the west of Ireland.» 1850). Несомнѣнныя статистическія данныя, представляющія различіе относительно браковъ, смертныхъ случаевъ и рожденій въ урожайные и неурожайные годы, даютъ яркія доказательства физическихъ послѣдствій дороговизны. Въ Швеціи (по Варгентину) въ теченіе двухъ самыхъ лучшихъ годовъ прошедшаго столѣтія было 46,000 браковъ, 182,000 рожденій и 122,000 смертныхъ случаевъ; въ теченіе двухъ неурожайныхъ годовъ, напротивъ, было 38,000 браковъ, 165,000 рожденій и 142,000 смертныхъ случаевъ (*). Въ Лондонѣ въ урожайные годы (1744, 1745, 1751 и 1752), когда квартеръ пшеницы стоилъ 32 шиллинга, цифра смертности была 84,000, а въ неурожайные годы 1736, 1737, 1740, 1741 (квартеръ пшеницы 52 шиллинга) умерло 119,000.

*) Ср. *Г. И. Архангельскаго*, Вліяніе неурожаевъ на браки, рождаемость и смертность въ Европейской Россіи,—въ „Сборникѣ Медиц. Департ.“, 1872, № 1 стр. 235—288.

(См. далѣе подобныя цифры относительно другихъ государствъ у Рошера, по перев. Корсака, стр. 51).

Невыгодныя экономическія послѣдствія дороговизны заключаются частью въ томъ, что многіе впадаютъ въ совершенную бѣдность и изъ полезныхъ гражданъ дѣлаются бременемъ, частью же въ томъ, что дороговизна сопровождается денежными и промышленными кризисами, возбуждаетъ застой торговли, ибо при сильномъ спросѣ на предметы первой необходимости спросъ на другіе предметы сильно уменьшается, уменьшается и приливъ цѣнностей въ банки, рушатся цѣлыя коммерческія и промышленныя предпріятія; заработная плата, по причинѣ прекращенія числа работниковъ, падаетъ. Не удивительно, что въ средніе вѣка дороговизна понуждала бѣдныхъ добровольно поступать въ рабство, родителей—продавать дѣтей въ рабы; съ другой стороны, голодъ давалъ и свободу рабамъ: господа прогоняли ихъ во время голода. И у насъ Уложеніе царя Алексѣя Михайловича дозволяло отдавать себя съ женой и дѣтьми въ кабалу за прокормъ, а помѣщикамъ разрѣшало сгонять съ двора холоповъ, но при этомъ холопы получали свободу (гл. XX, ст. 41—43).

Невыгодныя экономическія условія рождаютъ и невыгодныя нравственныя послѣдствія. Обнищавшіе, доведенные до крайности легко совершаютъ преступленія, особенно воровство. Статистика Франціи (Мелье) показываетъ, что во Франціи въ дорогія пять лѣтъ съ 1828 по 1832 г. было 95,810 случаевъ воровства; въ дешевыя же пять лѣтъ (1826, 1827, 1833, 1834 и 1835 гг.) только 88,351.

И въ политическомъ отношеніи общая и долговременная дороговизна представляется опасною: бѣдный классъ, доведенный дороговизною до отчаянія, легко дѣлается жертвою лицъ, желающихъ возбудить безпорядокъ. Исторія показываетъ, что революціи совпадали съ дороговизною. Неурожаи, бывшіе во всей западной Европѣ передъ 1095 годомъ, содѣйствовали тому одушевленію, которое произвело крестовые походы. Возстаніе бароновъ въ XIII ст., замѣчательное послѣдствіями англійской конституціи, совпадаетъ также съ дороговизною. Еще живѣе примѣры изъ новѣйшихъ временъ. Извѣстны неурожаи въ Англіи съ 1765 по 1775 г.: возстаніе противъ Англіи колоній, окончившееся независимостью Соединенныхъ Штатовъ. Во Франціи 1788 и 1789 г. извѣстны, какъ трудное, голодное время. Неурожай 1847 г. возбуждалъ опасенія правителей: въ 1848 г. вспыхнула революція. И Россія испытывала въ политическомъ отношеніи невыгоды отъ дороговизны. Успѣхамъ само-

званца и ниспроверженію династіи Бориса Годунова много содѣйствовала дороговизна и голодъ: Авраамій Полицынъ прямо укоряетъ въ этомъ Бориса. Дороговизна же содѣйствовала и паденію Василія Ивановича Шуйскаго. Обыкновенное средство, къ которому всегда прибѣгали, и которымъ онъ стремился помочь голодавшему народу — приказаніе землевладѣльцамъ вести хлѣбъ въ Москву—не подѣйствовало; хлѣба не привезли; народъ ожидалъ спасенія отъ Царя, но неполучивъ его, обвиняетъ Шуйскаго, также какъ Годунова, говоря: „сіи убо гладъ и мечь царева ради несчастія".

§ 132.

Чтобы имѣть возможность подвергнуть анализу мѣры, которыя бы съ пользою могли быть предприняты противъ дороговизны, нужно посмотрѣть на причины, ее создающія.

Дѣйствительная естественная дороговизна проистекаетъ отчасти отъ вины самого человѣка, отчасти отъ обстоятельствъ случайныхъ, независящихъ прямо отъ воли человѣка. Не говоря о временныхъ, отъ человѣка проистекающихъ причинахъ дороговизны, какъ то: войнахъ, политическихъ безпокойствахъ и т. д., встрѣчаемся съ главнѣйшею изъ возбуждающихъ дороговизну причинъ — невыгодными политическими и соціальными условіями жизни. Нельзя не признать справедливыми замѣчанія *Бома*, что соціальный строй большинства европейскихъ государствъ составляетъ главную причину дороговизны и голода. Еще Руссо въ своемъ Contrat social сдѣлалъ замѣчаніе, что имѣется чрезвычайно много потребителей и мало производителей хлѣба. Эту же мысль стремится развить и разъяснить какъ средство противъ дороговизны Boom (Une solution politique et sociale, Paris, 1864 г.). Разсчитывая, что населеніе Европы составляетъ 290 милліоновъ, онъ выводитъ, выключая женщинъ, старцевъ и дѣтей и признавая все количество способныхъ къ работѣ (отъ 18 до 50 лѣтъ), что работающихъ только 45%; если же выключить богатыхъ, больныхъ и неспособныхъ, число способныхъ къ работѣ составитъ всего 49.000,000. Средствомъ для поправленія онъ находитъ необходимымъ возможность постепеннаго измѣненія соціальнаго строя постепеннымъ обращеніемъ потребителей въ рабочихъ. Вычисляя, что во время мира въ цѣлой Европѣ имѣется 4.000,000 солдатъ, какъ непроизводительныхъ потребителей, на которыхъ издерживается 3.240.400,000 франковъ, онъ убѣждается въ ненормальности положе-

нія, чтобы во время мира, только ради предосторожности, 4.000,000 человѣкъ, въ самой цвѣтущей молодости, отрывались отъ производительной работы, и дѣлались непроизводительными потребителями. Разсчитывая далѣе, сколько для военныхъ дѣлъ требуется мастеровъ, посвящаемыхъ изготовленію одежды, матеріаловъ, оружія и пр., мастеровъ, по его мнѣнію, совершенно непроизводительныхъ и отрываемыхъ отъ трудовъ надлежащихъ, Бомъ выводитъ, что ежегодно еще 4.000,000 людей отрывается отъ сельскаго дѣла. — Не раздѣляя выставляемаго имъ далѣе проекта особой конфедераціи европейскихъ государствъ, какъ средства, могущаго измѣнить соціальный строй и возвратить хлѣбопашеству отнимаемыхъ у него теперь работниковъ, мы выставляемъ его общее положеніе, какъ начало, заслуживающее вниманія при анализѣ дѣйствительныхъ причинъ дороговизны.

Какъ соціальный и политическій строй государства можетъ измѣняться только мало по малу, и какъ на общія соціально-политическія реформы разсчитывать государство не можетъ, то оно обязано подвергать изученію тѣ положенія своего законодательства и администраціи, которыя дѣйствуютъ, какъ причины, возбуждающія дороговизну, и въ нихъ производить необходимыя перемѣны. Къ такимъ причинамъ, какъ опытъ показываетъ, относятся: дурная система податей, основанная на плохомъ изученіи промышленныхъ силъ плательщиковъ; невыгодныя условія, въ которыхъ стоитъ промышленность; стѣснительные законы о пріобрѣтеніи собственности; невыгодныя условія для нравственности и образованія народа. Далѣе мы будемъ имѣть случай сдѣлать замѣчаніе, что статистическія данныя, которыя соберутся въ Россіи о промышленныхъ силахъ и условіяхъ, въ которыя поставлены земледѣльцы, можетъ быть покажутъ, что количество крестьянскаго надѣла, сравнительно съ собираемыми съ крестьянъ различнаго рода податями и сборами, при существованіи общиннаго землевладѣнія и непременнаго его условія — существованія міроѣдовъ,—составляютъ причины, по которымъ въ нѣкоторыхъ мѣстахъ сельскіе обыватели и въ урожайные годы не въ состояніи прокормиться въ теченіе цѣлаго года. Такъ собранныя г. *Данилевскимъ*, по порученію министра внутреннихъ дѣлъ, данныя объ экономическихъ условіяхъ Архангельской губерніи, показали, что количество хлѣба, недостающаго для мѣстнаго потребленія Архангельской губерніи, простирается въ обыкновенные годы до 1.000,000 пудовъ, а въ неурожайные можетъ возрасти до 1.800,000 пуд., и что слѣдовательно обез-

печеніе тутъ народнаго продовольствія не столько зависитъ отъ урожая, сколько отъ соразмѣрности выгодъ, получаемыхъ жителями отъ промысловъ, съ цѣною привознаго хлѣба. Это возбудило дѣятельность министерства принять мѣры для улучшенія условій этихъ промысловъ. (См. ст. «О мѣрахъ къ обезпеченію народнаго продовольствія на крайнемъ сѣверѣ Россіи», въ Прав. В. 1869, № 90—93, 119, 125,126).

Изъ причинъ случайныхъ, не зависящихъ отъ воли человѣка, не говоря о долгихъ войнахъ, рождающихъ всегда дороговизну, существенною является неурожай. Противъ неурожая въ его различныхъ видахъ и формахъ, проистекающаго какъ отъ безплодія, такъ отъ дурнаго климата, плохой погоды, падежа скота, наводненія, пожара, средствъ предупредительныхъ весьма мало. Напротивъ, какъ показываетъ опытъ и анализъ собираемыхъ въ различные періоды жатвъ, неурожай является періодическою необходимостью. Исторія всѣхъ государствъ свидѣтельствуетъ, что хорошіе, посредственные и дурные годы безпрерывно смѣняются другъ другомъ. (Періодичность урожаевъ прекрасно размотрѣна въ извѣстномъ сочиненіи Тука, «Исторія цѣнъ»). Въ Россіи, какъ свидѣтельствуютъ данныя, собранныя министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, въ сѣверной части на десятилѣтіе среднимъ числомъ приходятся три неурожайные года. (Прав. В. 1869, № 90). Неурожаи, періодически повторяющіеся не въ слишкомъ частые сроки, въ свою очередь являются благодѣтельнымъ условіемъ для земледѣльческой промышленности. Періодически являющіяся высокія цѣны на хлѣбъ обезпечиваютъ возможность занятія сельско-хозяйственною промышленностью, оставаясь тѣмъ не менѣе одною изъ главнѣйшихъ причинъ дѣйствительной естественной дороговизны.

Дѣйствительная дороговизна искусственная вовсе не представляетъ тѣхъ опасностей, какъ дороговизна естественная. Она не можетъ продолжаться долгое время, не вызываетъ необходимости какихъ либо мѣръ, потому что разрушается тѣми же самыми причинами, которыя ее порождаютъ. Такая дороговизна происходитъ главнымъ образомъ отъ четырехъ слѣдующихъ причинъ: 1) отъ придержки сельскими хозяевами хлѣба и другихъ предметовъ продовольствія съ тою цѣлью, чтобы пустить свои продукты на рынокъ, когда цѣны возвысятся; очевидно, что съ возвышеніемъ цѣнъ, т. е. съ появленіемъ дороговизны искусственной, такая причина, ее вызвавшая, и является для ея уничтоженія, 2) Отъ подобной же дѣятельности хлѣбныхъ торговцевъ, которые, ску-

пивъ хлѣбъ, не пускаютъ его въ продажу, ожидая возвышенія цѣны; какъ только цѣна поднимается, ихъ собственный интересъ побуждаетъ поторопиться продажею скупленнаго ими хлѣба, чѣмъ и понижается въ дѣйствительности цѣна на рынкѣ. Въ обоихъ этихъ случаяхъ нѣтъ никакой надобности принимать какихъ либо мѣръ, могущихъ побудить хозяевъ и торговцевъ тотчасъ пустить хлѣбъ на рынокъ. Опытъ показываетъ, что принимавшіяся для этого въ прежнія времена, а иногда и въ новѣйшія, правительственныя мѣры давали результаты крайне невыгодные. 3) Искусственная дороговизна появляется при отсутствіи безопасности провоза: въ случаѣ появленія по дорогамъ шаекъ разбойниковъ и грабителей, равно и во время политическихъ смутъ, какъ хозяева, такъ и хлѣбные торговцы опасаются везти свои продукты на рынокъ. Съ прекращеніемъ опасности исчезаетъ такая причина искусственной дороговизны. 4) Искусственную дороговизну могутъ возбудить излишнія регламентаціи, вредно дѣйствующія на отношеніе между спросомъ и предложеніемъ; таковы: такса на муку, дрова и пр., ограниченіе торговли опредѣленнымъ временемъ и мѣстомъ и т. п. Новыя государства сознаютъ уже вредъ подобныхъ регламентацій и освобождаютъ отъ нихъ свои кодексы.

Что касается мнимой дороговизны, то дѣйствовать противъ нея полицейскими средствами невозможно. И финансовая администрація не всегда въ состояніи уменьшить количество обращающихся въ странѣ денегъ и денежныхъ знаковъ, какъ правительственныхъ, такъ общественныхъ и частныхъ. Такъ какъ отъ такой дороговизны страдаютъ не всѣ, но не многіе классы общества, то рѣчь можетъ итти только о средствахъ оказать въ этихъ случаяхъ помощь страдающимъ отъ дороговизны, для другихъ мнимой, а для нихъ дѣйствительной. Какъ отъ подобной дороговизны страдаютъ по преимуществу лица, получающія жалованье, то въ нѣкоторыхъ государствахъ оклады жалованья должностныхъ лицъ раздѣляются на двѣ части, изъ коихъ одна остается постоянною, а другая измѣняется въ размѣрѣ, сообразно съ цѣною на хлѣбъ.

§ 183.

Обращаясь къ разсмотрѣнію средствъ, которыя могутъ быть предпринимаемы для уменьшенія дороговизны и слѣд. предупрежденія голода, нельзя не согласиться прежде всего, что въ извѣстной степени справедливъ афоризмъ, высказанный *Dupont de Nemours* («Ce que l'on ар-

pelle cherté, est l'unique remède à la cherté»), что самая дороговизна заключаетъ въ себѣ естественное средство противъ дороговизны. Высокія цѣны на хлѣбъ главнымъ образомъ могутъ побудить большинство къ бережливости въ потребленіи. Гдѣ потребность до слѣдующей жатвы велика, а запасы малы, то голодная смерть можетъ быть отвращена только умѣреннымъ потребленіемъ, чему прежде всего содѣйствуютъ высокія цѣны на хлѣбъ. Самою невыгодною въ этомъ отношеніи явится дѣятельность администратора, который будетъ стараться искусственно понижать цѣны. Рошеръ справедливо сравниваетъ такого администратора съ неискуснымъ медикомъ, который насильственно затрудняетъ спасительный исходъ болѣзни, какъ напр. въ падучей болѣзни прекращаетъ судороги, въ подагрѣ — ломоту и пр. (по переводу Корсака, стр. 64). Ниже будемъ имѣть случай увидѣть невыгодную въ этомъ отношеніи дѣятельность нѣкоторыхъ изъ нашихъ земскихъ учрежденій, стремившихся во время дороговизны 1868 и 1869 гг. искусственно понизить рыночныя цѣны на хлѣбъ.

Но на высокія цѣны нельзя исключительно положиться для борьбы съ дороговизною. Не стараясь искусственно понижать установляющіяся цѣны на хлѣбъ, государство для борьбы съ дороговизною можетъ съ извѣстнымъ успѣхомъ прибѣгать къ слѣдующимъ: 1) развитію хлѣбной торговли; 2) устроенію запасныхъ хлѣбныхъ магазиновъ; 3) устроенію продовольственныхъ капиталовъ; 4) содѣйствію къ отысканію нуждающимися заработковъ какъ у частныхъ лицъ, такъ и на общественныхъ работахъ и 5) въ чрезвычайныхъ случаяхъ — къ денежнымъ сборамъ съ имущихъ для спасенія отъ голодной смерти неимущихъ гражданъ. Всѣ эти пять средствъ находятся въ связи: развитіе одного изъ нихъ тѣсно связано съ развитіемъ другихъ. Опытъ показываетъ, что если этими средствами государство будетъ пользоваться въ разбивку, то эти средства, не смотря на возбуждаемыя ими лишенія и напряженія силъ, могутъ вмѣсто пользы принести положительный вредъ. Такъ, если устроивающіеся въ странѣ запасные хлѣбные магазины не будутъ поставлены въ органическую связь съ мѣрами для содѣйствія хлѣбной торговлѣ, то въ результатѣ можетъ оказаться, что въ моментъ, когда запасные магазины должны оказать спасеніе, въ нихъ не окажется хлѣба или окажется такой, который не годенъ для обсѣмененія полей и воспользованіе имъ будетъ равносильно устроенію голода на слѣдующій годъ. Точно также, если устроившійся въ странѣ продовольственный капиталъ не связанъ

органически съ остальными мѣрами, то отъ него, не смотря на громадныя цифры расходованія, не окажется пользы: или онъ пойдетъ на минутное пониженіе рыночной цѣны хлѣба, или на него пріобрѣтется хлѣбъ негодный для сѣмянъ, или будетъ розданъ всѣмъ въ такихъ малыхъ размѣрахъ, что не спасетъ отъ недостатка пищи, ни отъ будущихъ несчастій, вслѣдствіе недостатка сѣмянъ. Равнымъ образомъ, и собираніе во время дороговизны капиталовъ благотворительности, для раздачи неимущимъ, дастъ плоды незначительные: такая помощь, случайная, можетъ придти или не во время, или попасть не тѣмъ, которые въ ней нуждаются, или обезпечить, какъ частная подачка, не на все время дороговизны, а на случайный ея срокъ. Поставленіе всѣхъ этихъ средствъ въ органическую другъ съ другомъ связь принадлежитъ будущему времени, такъ какъ теперь и отдѣльныя эти средства изучены весьма слабо.

§ 134.

1) *Хлѣбная торговля* еще недавно вызывала не только въ толпѣ, но и у просвѣщенныхъ мыслителей мнѣнія, что въ ней заключаются главныя причины дороговизны и что правительство должно ее ограничить. Толпа смотрѣла и теперь еще смотритъ на торговцевъ-скупщиковъ хлѣба, какъ на единственныхъ виновниковъ дороговизны; къ хлѣбнымъ торговцамъ является ненависть, которую толпа, во всѣхъ государствахъ, во время дороговизны, распространяетъ и на хлѣбопековъ. Такіе предразсудки толпы раздѣлялись и старыми законодательствами. Въ Англіи, по постановленію Эдуарда VI (5 и 6 Эд. VI, гл. 14) торговля хлѣбомъ была объявлена незаконнымъ промысломъ; законодатель, боясь увеличенія цѣны на хлѣбъ чрезъ торговцевъ, желалъ, чтобы потребитель покупалъ хлѣбъ прямо у производителя и воспрещалъ потому заниматься хлѣбною торговлею подъ страхомъ позорнаго столба, вѣчнаго заключенія и конфискаціи имущества. При Карлѣ II этотъ законъ былъ смягченъ и дозволена заготовка и перепродажа хлѣба, но съ любопытными ограниченіями — покупать только при низкихъ цѣнахъ и продавать на томъ же рынкѣ не ранѣе, какъ по истеченіи 3 мѣсяцевъ (15, Карла II, гл. 7). Нѣмецкіе Reichspolizeiordnungen, и даже Прусскіе Landrechte, долго руководствовались взглядомъ пандектовъ, что торговля хлѣбомъ есть лихоимство. Въ XIX ст., послѣ распространенія экономическихъ началъ, законодательства начали смотрѣть на хлѣбную торговлю иначе, хотя еще (какъ замѣчаетъ Рошеръ, 66) въ 1817 г. папа гремѣлъ про-

тивъ презрѣнныхъ монополистовъ, которые скупаютъ едва сжатый хлѣбъ. И въ 1847 г. въ Гессенѣ и во многихъ германскихъ городахъ публицисты возставали противъ скупщиковъ хлѣба (Kornwucher). И въ палатѣ общинъ въ Англіи въ 1847 г. лордъ Бентингъ держалъ рѣчь противъ хлѣбныхъ спекулянтовъ. Изъ публицистовъ науки полиціи натурально такія мѣры правительствъ могли раздѣлять только писатели XVIII столѣтія. Такъ, вооружается противъ скупщиковъ хлѣба Дела Маръ и слѣдовавшіе за нимъ изслѣдователи полицейской дѣятельности. Съ распространеніемъ сознанія экономическихъ началъ новѣйшіе публицисты стали смотрѣть на хлѣбную торговлю, какъ на важнѣйшее обезпеченіе страны противъ дороговизны.

Начало свободной торговли вообще и хлѣбной въ особенности, которымъ жила древняя Россія, при вѣчевомъ ея строѣ, было единственнымъ средствомъ, безпрестанно спасавшимъ ее отъ часто повторяющагося голода. Правительство не имѣло никакихъ средствъ, чтобы оказать народу помощь. Лѣтописецъ замѣчаетъ, что во время голода въ Суздалѣ въ 1023 году, когда народъ, увлекаемый волхвами, началъ убивать старыхъ женщинъ и рабовъ, говоря, «яко си держатъ гобино», Ярославъ явился съ войскомъ, чтобы усмирить мятежъ, но для уменьшенія голода не нашелъ никакихъ средствъ и, введя войско, еще увеличилъ число потребителей; между тѣмъ болгары, провѣдавъ о чрезвычайной дороговизнѣ хлѣба, привезли Волгою въ Суздаль хлѣбъ. Особенно Новгородъ спасался отъ голода своею развитою торговлею съ нѣмцами. Лѣтописецъ нерѣдко свидѣтельствуетъ объ отчаянномъ положеніи города вслѣдствіе дороговизны хлѣба, и замѣчаетъ, что спасеніе въ этомъ случаѣ доставляла торговля съ нѣмцами. Такъ было во время голода въ 1126, особенно въ 1231 г., когда четверть ржи стоила гривну серебра. Описывая этотъ голодъ, лѣтописецъ говоритъ: «Откры Богъ милосердіе свое на насъ грѣшныхъ, створи милость свою вскорѣ: прибѣгоша нѣмцы изъ за моря съ житомъ и съ мукою, и створиша много добра, а уже *бяше при конци городъ сей*.» Особенно же поучительна въ этомъ отношеніи исторія Пскова. Онъ велъ постоянную обширную торговлю съ Нѣмцами, вслѣдствіе чего не испытывалъ тѣхъ несчастій, которымъ подвергались другія мѣстности Россіи отъ голода; напротивъ, получилъ названіе *житницы Россіи* и нерѣдко во время голода кормилъ бѣжавшихъ въ него изъ другихъ мѣстъ. Въ московскомъ же періодѣ, когда начало свободной торговли рушилось, когда хлѣбъ, отчасти какъ запо-

вѣдный товаръ входилъ въ предметы монопольной торговли казны, отчасти дѣлался предметомъ привилегированной торговли нѣкоторыхъ иноземныхъ купцовъ, положеніе Россіи въ вопросѣ дороговизны сдѣлалось крайне опаснымъ. Безуспѣшно испытывало московское правительство въ подобныхъ случаяхъ различныя средства, между коими главнѣйшимъ признавало возможность предписывать помѣщикамъ и другимъ землевладѣльцамъ везти изъ ихъ имѣній хлѣбъ въ Москву или другіе ближайшіе города, гдѣ былъ голодъ. Такія повелѣнія обыкновенно соединялись съ угрозою, что въ противномъ случаѣ въ земли такихъ помѣщиковъ будутъ посланы ратные люди, для разграбленія хлѣбныхъ запасовъ или для отписанія ихъ въ казну. Въ большинствѣ случаевъ такія угрозы нисколько не дѣйствовали. Не смотря на то, что въ царскихъ житницахъ всегда бывало довольно хлѣбныхъ запасовъ, которые раздавались во время голода даромъ, не смотря и на попытки, начавшіяся съ Бориса Годунова, устроивать общественныя работы, отсутствіе главнаго условія—свободной хлѣбной торговли — давало крайне невыгодныя послѣдствія въ древней Россіи (г. *Лешкова*, о народномъ продовольствіи въ древней Россіи, ст. пом. въ Москвит. 1853, № 5). Начавшіяся со времени Петра I мѣры для развитія торговли вообще и хлѣбной въ особенности, явившіяся при немъ попытки улучшить пути сообщеній начали собою новую систему мѣръ продовольствія, хотя еще и впослѣдствіи, напр. закономъ 1826 года было прямо дѣлаемо вторженіе въ хлѣбную торговлю: этимъ закономъ (декабря 18, II. С. № 760), для обезпеченія продовольствія Петербурга, дозволялось воспрещать выпускъ хлѣба за границу; только въ 1865 г. этотъ законъ отмѣненъ (уст. народ. продовольствія, ст. 786, 788, по прод. 1868 г.) и теперь являются стремленія доставить наибольшее обезпеченіе развитію хлѣбной торговли. Старинное положеніе императрицы Екатерины II, строго воспрещавшее дѣлать какое либо притѣсненіе или остановку на пути, на мѣстахъ и перевозахъ, сельскимъ обывателямъ, везущимъ предметы продовольствія, равно освобожденіе такихъ лицъ отъ обязанности явки или представленія паспортовъ не только остается и теперь дѣйствующимъ закономъ (Т. XIII, уст. нар. продов., ст. 740—742), но какъ правительство, такъ и земство изыскиваютъ въ настоящее время мѣры къ развитію хлѣбной торговли и обезпеченію ея условій. Всякая мѣра, направляемая къ улучшенію путей сообщеній, является въ то же время одною изъ

важнѣйшихъ мѣръ, обезпечивающихъ народное продовольствіе. Многія изъ мѣстностей въ Россіи, вслѣдствіе неудобныхъ путей сообщеній отрѣзанныя отъ хлѣбныхъ торговцевъ, по необходимости вызываютъ со стороны земскихъ учрежденій различныя искусственныя мѣры, коими думаютъ обезпечить народное продовольствіе, хотя сами (какъ напр. Псковское, Новгородское и др.) высказываютъ, что подобныя мѣры палліативны, и что главнѣйшее средство заключается въ развитіи хлѣбной торговли. Новгородская земская управа прямо докладывала губернскому собранію, что съ хлѣбными торговцами земство, не только не должно конкуррировать, но что ихъ *слѣдуетъ поддерживать всѣми зависящими отъ земства средствами*. (Общ. докладъ за 1-е трехлѣтіе, Новгородъ, 1867 г., стр. 17). Изысканія, предпринятыя министерствомъ вн. дѣлъ относительно условій народнаго продовольствія въ Архангельской губерніи (о чемъ упомянуто было выше), разъяснили необходимость принять немедленно мѣры для улучшенія водяныхъ и сухопутныхъ сообщеній. Объ общихъ мѣрахъ, могущихъ содѣйствовать развитію торговли въ странѣ, сказано ниже, въ части второй, при разсмотрѣніи вопроса матеріальнаго благосостоянія.

§ 135.

2) *Запасные хлѣбные магазины* являются другимъ средствомъ для обезпеченія народнаго продовольствія. Значеніе ихъ представлялось громаднымъ, когда не было удобныхъ путей сообщеній и развитой хлѣбной торговли. Казалось чрезвычайно выгоднымъ, самой казнѣ, на случай неурожая, имѣть свои хлѣбные запасы, какъ для продовольствія войскъ, такъ и для спасенія отъ голода бѣдныхъ. Съ XIV ст. въ европейскихъ государствахъ начинаютъ являться сельскіе запасные магазины. Такъ какъ иногда хлѣбные запасные магазины, какъ напр. при Фридрихѣ Великомъ въ Пруссіи, принесли чрезвычайную пользу, то многіе на это средство смотрѣли, какъ на важнѣйшее для предупрежденія голода и облегченія дороговизны. Выгодныя стороны содержанія такихъ запасовъ представлялись въ слѣдующемъ: 1) Для нѣкоторыхъ, какъ напр. для земледѣльцевъ, весьма легко, совершенно нечувствительно въ урожайный годъ отсыпать частичку добытаго хлѣба; 2) во время дороговизны, когда

бѣднѣйшіе въ общинѣ, не имѣя болѣе собственнаго хлѣба, принуждены будутъ покупать хлѣбъ за дорогую цѣну, они могутъ быть спасены выдачею имъ ссуды изъ запаснаго магазина; 3) еще большую пользу можетъ оказать такой магазинъ при недостаткѣ въ весеннее время яроваго хлѣба для сѣмянъ; 4) самой казнѣ находили выгоднымъ содержать такіе запасные магазины на случай чрезвычайной дороговизны хлѣба.—Но въ XVIII ст. начали являться и сомнѣнія относительно послѣдняго довода. Содержаніе запаснаго магазина для казны увидѣли крайне дорогостоющимъ и доставляющимъ очень малое обезпеченіе. Заготовку хлѣба для наполненія запаснаго магазина казна никогда не въ состояніи сдѣлать дешево, постройка и содержаніе магазина всегда представитъ значительныя издержки, наблюденіе за тѣмъ, чтобы изъ магазина не было дѣлаемо похищеній—всегда затруднительно; предупрежденіе порчи въ магазинѣ хлѣба почти невозможно, вслѣдствіе чего является необходимость перемѣнять хлѣбъ на другой, что не можетъ обойтись безъ значительныхъ потерь; польза такого магазина, вслѣдствіе этихъ причинъ, дѣлается недостижимою: продовольствовать въ дорогое время такимъ хлѣбомъ войско неменѣе дорого, чѣмъ обыкновенными годичными запасами, дорогая цѣна которыхъ всегда будетъ дешевле кажущейся дешевой, по которой пріобрѣтался хлѣбъ въ обширные запасные магазины; выдавать изъ такихъ казенныхъ магазиновъ ссуды или пособія во время дороговизны бѣднымъ не разсчетливо и влечетъ за собою обыкновенно невыгодныя послѣдствія. По такимъ доводамъ, казна въ XIX ст. перестала держать казенные запасные хлѣбные магазины (съ таковыми не должно смѣшивать обыкновенныхъ хлѣбныхъ магазиновъ для продовольствія войскъ). Невыгоды, открывшіяся относительно казенныхъ запасныхъ магазиновъ, примѣняются въ извѣстной мѣрѣ и къ общественнымъ запаснымъ магазинамъ, объ устроеніи которыхъ заботились правительства въ XVII и XVIII столѣтіяхъ. Понятно, что въ городахъ и вообще въ большихъ центрахъ совершенно безполезно содержать запасные магазины, такъ какъ въ нихъ и безъ того имѣются хлѣбные запасы у торговцевъ, которымъ особенно выгодно привозить хлѣбъ туда, гдѣ имѣется дороговизна, гдѣ цѣна на хлѣбъ выше, чѣмъ въ другихъ мѣстахъ. Содержаніе здѣсь запаснаго магазина общиною было бы дѣломъ крайне неразсчетливымъ, такъ какъ получить запасы и хранить ихъ общинѣ будетъ всегда дороже, чѣмъ спеціально знающимъ это дѣло хлѣбнымъ торговцамъ. Любопытно,

что главнымъ образомъ о запасныхъ магазинахъ въ городахъ начало заботиться въ XVIII ст. русское правительство *).

При Петрѣ I, вслѣдствіе сильнаго неурожая 1722 года, повелѣно было устроить запасные магазины въ Петербургѣ, Ригѣ Смоленскѣ, Астрахани и въ другихъ городахъ. Очевидно, города не раздѣляли воззрѣній Преобразователя о необходимости имѣть такіе магазины. При Аннѣ Ивановнѣ явилось новое предписаніе устроить запасные магазины. Императрица Екатерина II повелѣла учредить хлѣбные запасные магазины во всѣхъ городахъ, дабы, какъ она выразилась, «цѣна хлѣба въ Моихъ рукахъ была». Устроеніе запасныхъ магазиновъ въ городахъ подвигалось чрезвычайно медленно, хотя указъ объ обезпеченіи народнаго продовольствія въ имперіи 1822 года раздѣлялъ воззрѣніе прежнихъ законодателей о необходимости содержать запасные магазины въ городахъ. Только уставомъ народнаго продовольствія 1834 года поставлено новое начало, что въ городахъ хлѣбные запасные магазины не полагаются; устроившіеся до этого устава (въ городахъ остзейскихъ губерній, въ Астрахани, Повѣнцѣ Олонецкой губерніи и пр.) положено было сохранить на прежнемъ основаніи (Т. XIII, уст. народ. продов., ст. 695).

Что касается хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ въ селеніяхъ, то общія невыгоды запасныхъ магазиновъ распространяются и на сельскіе магазины. Хотя по отношенію къ этимъ магазинамъ представляется удобною отсыпка каждымъ хозяиномъ въ урожайный годъ небольшаго количества хлѣба, но невыгода постройки и содержанія магазина, наблюденіе за тѣмъ, чтобы не было дѣлаемо похищеній, веденіе правильнаго счетоводства по выдаваемымъ ссудамъ и по возвращаемымъ долгамъ является крайне затруднительнымъ, особенно, если между поселянами не распространена грамотность. Къ этимъ общимъ невыгодамъ присоединяются и особыя невыгодныя условія: такой магазинъ представляетъ общую собственность всѣхъ поселянъ, составившуюся изъ сортовъ хлѣба весьма различнаго качества; какъ общая собственность, магазинъ будетъ недостаточно развитою массою разсматриваться совсѣмъ не такъ, какъ обык-

*) См. краткое историческое обозрѣніе запасныхъ хлѣбныхъ магазиновъ въ Россіи, въ „Журн. Мин. Внутр. Дѣлъ“, 1829, ч. 1, кн. 1; другая статья о томъ же въ ч. V, кн. 4. *А. З.*, Историческія свѣдѣнія объ устройствѣ сельскихъ хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ въ Россіи, помѣщенная въ „Журн. Мин. Внутр. Дѣлъ“, 1833, т. XV, № 1.

новенно предполагаютъ законодатели, его установляющіе: въ случаѣ дороговизны на хлѣбъ, каждый изъ поселянъ будетъ считать своимъ правомъ получить изъ магазина причитающуюся ему долю наравнѣ съ другими. Чтобы избѣжать такого невыгоднаго и совершенно противорѣчащаго цѣли пользованія магазиномъ, потребуется поставить точный надзоръ и сложныя правила. Если къ этому присоединить общее съ другими запаспыми магазинами затрудненіе и для сельскаго, освѣжать запасы, перемѣняя ихъ въ опредѣленные сроки на новые, предупреждать порчу, допуская притомъ возможность не достигнуть главнѣйшей цѣли—обезпечить обсѣмененіе полей, такъ какъ смѣшанный различнаго качества хлѣбъ можетъ представить сѣмена невсхожія, — то легко объяснить себѣ тѣ практическія затрудненія, съ которыми встрѣтилась Россія, когда задумала повсюду устроить сельскіе запасные магазины. Изданное въ 1799 г., по плану Генералъ-Провіантмейстера Обольянинова, постановленіе о томъ, что въ селеніяхъ всякаго рода должны быть заведены запасные магазины, съ годовою пропорціею хлѣба (по 3 четверти ржи и по 3 четверти яроваго на ревизскую душу), на практикѣ не могло осуществиться, не смотря на угрозу штрафа помѣщикамъ за недоставленіе свѣдѣній, не смотря на точно опредѣленныя обязанности относительно этого дѣла предводителей дворянства и губернаторовъ. Указъ 1822 г., признавшій условія народнаго продовольствія крайне неблагопріятными, стремился поставить хлѣбные запасные магазины на надлежащія основанія въ 40 губерніяхъ; но неурожаи 1831 и 1832 годовъ, дороговизна и даже голодъ, ими возбужденный, показали несостоятельность всѣхъ предпринимавшихся мѣръ. Новый уставъ народн. продовольствія 1834 г., желавшій дѣло запасныхъ магазиновъ привести совершенно въ новый видъ, какъ увидимъ ниже, равно современныя распоряженія министерства внутреннихъ дѣлъ и земскихъ собраній объ устроеніи сельскихъ запасныхъ магазиновъ надлежащимъ образомъ, — свидѣтельствуютъ, что и сельскіе запасные магазины раздѣляютъ большинство невыгодъ, признаваемыхъ вообще за этимъ средствомъ обезпеченія народнаго продовольствія. Запасные магазины могутъ принести надлежащую пользу только при томъ условіи, если будутъ поставлены въ органическую связь со всѣми остальными средствами обезпеченія народнаго продовольствія (см. ниже, § 138).

§ 136.

3) *Денежные продовольственные капиталы* представляютъ аналогическое съ запасными магазинами средство, раздѣляющее съ ними многія неудобства, но представляющее и нѣкоторыя выгодныя стороны. Если, вмѣсто отсыпки хлѣба, съ каждаго въ общинѣ собирается ежегодно опредѣленная, незначительная сумма денегъ, то можетъ составиться извѣстный капиталъ, на который, во время крайней дороговизны, можно пріобрѣсть запасы хлѣба и выдавать изъ оныхъ дѣйствительно нуждающимся либо ссуды, либо безвозвратныя пособія. Такіе сборы, сравнительно съ натуральными, представляютъ многія выгоды: нѣтъ надобности устроивать особыхъ магазиновъ, вести непосредственную администрацію храненія и выдачи запасовъ, является легчайшая возможность спасти отъ голода и болѣзней, если хлѣбная торговля существуетъ въ странѣ; эти выгоды достигаются, если имѣется возможность точнымъ образомъ опредѣлить, кто дѣйствительно нуждается, и если таковыхъ вообще немного; послѣднее можетъ встрѣтиться во время дороговизны только въ такомъ случаѣ, если всѣ остальныя средства обезпеченія народнаго продовольствія будутъ находиться съ продовольственнымъ капиталомъ въ связи. По самому же своему существу продовольственный капиталъ представляетъ извѣстную аномалію: создавшійся исторически, онъ представляетъ средство удовлетворенія такой потребности, которая сознавалась государствомъ ранѣе сознанія другихъ подобныхъ потребностей. Почему образовать капиталъ для предупрежденія голода, а не создавать подобнаго же для предупрежденія болѣзней или нищеты. Каждой общинѣ необходимо имѣть ежегодно извѣстныя суммы въ рукахъ, для борьбы съ различнаго рода опасностями, а создавать капиталъ исключительный — это удѣлъ прежняго времени, когда и правительства находили необходимымъ, по старымъ своимъ финансовымъ системамъ, копить различные непроизводительные капиталы. Для обезпеченія народнаго продовольствія, какъ для правительства, такъ и для общинъ, необходимы извѣстныя денежныя средства, въ различное время различныя по размѣрамъ, но не отдѣльные продовольственные капиталы. Денежныя средства для обезпеченія продовольствія должны быть поставлены въ органическую связь съ другими средствамъ, существующими для достиженія той же цѣли. Въ Россіи, какъ ниже покажемъ, съ 1822 г. были составляемы отдѣльные продовольственные капиталы, которыми пользовались по на-

чаламъ, отличнымъ отъ тѣхъ, которыя поставлены со времени введенія земскихъ учрежденій.

§ 137.

4) *Содѣйствіе къ отысканію заработковъ для нуждающихся въ хлѣбѣ и не находящихъ труда* является чрезвычайно важнымъ средствомъ, если будетъ поставлено въ связи съ остальными мѣрами. Заработки являются возможными и у частныхъ лицъ, но найти ихъ иногда нельзя въ той мѣстности, гдѣ открылась дороговизна. Посредничество, которое въ этомъ отношеніи пожелали бы представить органы, заботящіеся объ обезпеченіи народнаго продовольствія, можетъ оказать громадную пользу. Если частныхъ заработковъ найти нельзя, то могутъ быть открываемы общественныя работы. Противъ общественныхъ работъ высказывается большинство мыслителей, занимавшихся этимъ вопросомъ. Обыкновенно приводятъ слѣдующія невыгоды: трудность организовать такія работы, иногда невозможность отыскивать что либо для общественныхъ работъ; потребность въ значительныхъ капиталахъ, которыми органы, заботящіеся о народномъ продовольствіи, обыкновенно не располагаютъ; отрицательные результаты, обыкновенно даваемые общественными работами; опасность, какъ относительно гигіеническихъ условій, такъ и общественнаго спокойствія, рождающаяся отъ совокупленія въ одинъ пунктъ цѣлой массы голодныхъ и слѣдовательно недовольныхъ своимъ положеніемъ рабочихъ; наконецъ замѣчаютъ невыгодную практику, которая можетъ родиться вслѣдствіе такихъ попытокъ: ненаходящіе труда и впослѣдствіи будутъ всегда смотрѣть, какъ на свое право, чтобы государство устроивало для нихъ общественныя работы. Эти возраженія стремятся подкрѣпить фактами дѣйствительной жизни, примѣрами исторіи. Хотя совершенно справедливо, что въ большинствѣ случаевъ открывавшіяся общественныя работы представляли множество невыгодъ, но исторія представляетъ и противоположные примѣры: общественныя работы, любимое средство во Франціи при Наполеонѣ III, принесли тамъ не одинъ разъ неисчислимыя выгоды. Если общественныя работы, къ которымъ прибѣгали напримѣръ въ Россіи при Борисѣ Годуновѣ, оказались крайне невыгодными, или если общественныя работы, открывшіяся еще въ 1847 г. въ Ирландіи, представились опасными, то причины этихъ невыгодъ заключаются не въ существѣ общественныхъ работъ, но въ неумѣньи поставить ихъ надлежащимъ образомъ. Обще-

ственныя работы, какъ и вообще отысканіе заработковъ для нуждающагося населенія представляются важнымъ средствомъ, если только находятся въ связи съ другими средствами, принимаемыми для обезпеченія народнаго продовольствія.

§ 138.

5) *Собираніе пожертвованій въ пользу нуждающихся* и раздача ихъ на условіи займа или въ видѣ безвозвратнаго пособія является послѣднимъ средствомъ, къ которому необходимость заставляетъ прибѣгнуть, ежели предъидущихъ средствъ окажется недостаточно.

Всѣ эти пять средствъ, какъ замѣчено выше, тогда только могутъ принести въ дѣлѣ обезпеченія народнаго продовольствія дѣйствительную пользу, ежели будутъ органически другъ съ другомъ связаны. Такая органическая связь дѣлается возможною: 1) если государство, главнымъ началомъ, могущимъ обезпечить народное продовольствіе, признаетъ свободную хлѣбную торговлю и, принимая всѣ мѣры для развитія оной, будетъ разсматривать всѣ остальныя четыре средства, какъ побочныя, могущія принести пользу при полномъ развитіи хлѣбной торговли; 2) если въ каждой отдѣльной мѣстности (чѣмъ меньше пунктъ, тѣмъ выгоднѣе, напр., приходъ, село и пр.) органы, заботящіеся объ обезпеченіи народнаго продовольствія, будутъ гармонически дѣйствовать съ органами призрѣнія бѣдныхъ. Всѣ неудачи принятія выше разсмотрѣнныхъ мѣръ объясняются между прочимъ и тѣмъ, что мѣры эти принимались такими органами, которые не имѣли точныхъ данныхъ о самыхъ условіяхъ, среди которыхъ нужно было дѣйствовать. Главнѣйшіе вопросы, которые должны быть точно разрѣшены — кто нуждающійся, сколько ему не хватаетъ до слѣдующей жатвы, какія причины дѣлаютъ его нуждающимся, можно ли оказать помощь обыкновенными средствами, или спасеніе будетъ зависѣть отъ чрезвычайныхъ — не по силамъ сколько нибудь центральнымъ органамъ, напр. губернскимъ, уѣзднымъ, но могутъ найти точное разрѣшеніе при надлежащей дѣятельности мѣстныхъ органовъ призрѣній бѣдныхъ; 3) дѣятельность такихъ органовъ должна проявиться въ опубликованіи точныхъ данныхъ, которыми бы могли руководствоваться хлѣбные торговцы для заблаговременной закупки хлѣбныхъ запасовъ; 4) при существованіи такого условія, болѣе центральные органы, напр. уѣздные и губернскіе, входя въ сношенія съ хлѣбными торговцами и имѣя въ рукахъ капиталы продовольственные

или другія денежныя средства, могутъ обезпечивать своевременное наполненіе хлѣбныхъ магазиновъ, обсѣмененіе полей, покупку въ кредитъ хлѣба на продовольствіе и пр.; 5) при этомъ съ выгодою въ разныхъ пунктахъ могутъ открываться общественныя работы, главнымъ образомъ по улучшенію путей сообщеній, для обезпеченія на будущее время хлѣбной торговли; съ такимъ же успѣхомъ, при существованіи надлежащихъ органовъ призрѣнія бѣдныхъ, могущихъ быть въ постоянной связи, какъ бы въ ассоціаціи, съ такими же органами въ другихъ мѣстностяхъ, могутъ быть отыскиваемы заработки для нуждающихся и у частныхъ лицъ; 6) при этихъ условіяхъ, для распредѣленія чрезвычайныхъ средствъ, получающихся отъ частныхъ пожертвованій на голодающихъ, явится полная возможность, такъ какъ на эти средства пособія будутъ выдѣлены только тѣмъ, которымъ нельзя было оказать помощи остальными мѣрами.

§ 139.

Въ Россіи, какъ на основаніи продовольственнаго устава 1834 г., такъ и по нынѣ дѣйствующимъ правиламъ, передавшимъ главнѣйшія заботы о народномъ продовольствіи земскимъ учрежденіямъ, указывается принимать всѣ выше разсмотрѣнныя пять средствъ, но не найдено связующаго ихъ въ одно цѣлое начала: въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ не имѣется надлежащихъ органовъ общественнаго призрѣнія бѣдныхъ, которые бы были поставлены въ гармоническое единство съ органами, распоряжающимися дѣломъ народнаго продовольствія.

Изданный въ 1834 году Уставъ народнаго продовольствія (2-е П. С., № 7253) имѣлъ цѣлію существовавшія до тѣхъ поръ въ рукахъ различныхъ административныхъ учрежденій средства слить въ одно стройное цѣлое. Крайніе неурожаи тридцатыхъ годовъ вызвали учрежденіе въ 1833 году особаго комитета, которымъ и составленъ былъ проектъ цѣлаго устава народнаго продовольствія, утвержденнаго въ 1834 г. Сохраняя за министерствомъ внутреннихъ дѣлъ общее попеченіе о народномъ продовольствіи въ имперіи, уставъ возложилъ заботы объ обезпеченіи народнаго продовольствія государственныхъ крестьянъ (съ 1837 г.) на министерство государственныхъ имуществъ, крестьянъ удѣльныхъ — на министерство удѣловъ, обитателей земель войскъ казачьихъ — на министерство военное. Для общей администраціи дѣлами народнаго продовольствія въ губерніяхъ устроены были въ каждомъ гу-

бернскомъ городѣ, кромѣ нѣкоторыхъ, особые органы, *коммиссіи продовольствія*. Подъ предсѣдательствомъ губернатора, эти коммиссіи были составлены изъ губернскаго предводителя дворянства, предсѣдателя казенной палаты, управляющаго палатою государственныхъ имуществъ (съ 1838 г.), губернскаго прокурора, уѣзднаго предводителя дворянства того уѣзда, а въ нѣкоторыхъ губерніяхъ въ составъ этой коммиссіи избирался дворянствомъ непремѣнный членъ на три года. Коммиссіи продовольствія, кромѣ случаевъ по усмотрѣнію надобности, собирались два раза въ годъ — осенью въ октябрѣ, для разсужденій объ урожаѣ истекшаго лѣта и объ осеннихъ всходахъ, и лѣтомъ въ іюнѣ или іюлѣ, для сужденія о весеннихъ всходахъ и о видахъ будущаго урожая. Свѣдѣнія о состояніи хлѣбныхъ магазиновъ и капиталовъ продовольствія, о количествѣ и видахъ урожая, о цѣнахъ на хлѣбъ и пр., которыя губернаторъ получалъ изъ уѣздовъ, вносились въ коммиссіи. Коммиссіямъ поручалось: вести общее наблюденіе за исправнымъ содержаніемъ хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ и цѣлостью капиталовъ продовольствія, назначать пособія и въ случаѣ общаго неурожая представлять предположенія о принятіи общихъ чрезвычайныхъ мѣръ. Самыя средства для обезпеченія народнаго продовольствія были приняты различныя: 1) по вѣдомству министерства государственныхъ имуществъ; 2) по удѣльному вѣдомству; 3) по обезпеченію продовольствія помѣщичьихъ крестьянъ; 4) по вѣдомству земель войскъ казачьихъ; 5) по обезпеченію городовъ.

По вѣдомству министерства государственныхъ имуществъ были приняты два начала: хлѣбные запасные магазины и продовольственный капиталъ. (См. Объ обезпеченіи продовольствія государственныхъ крестьянъ, ст., пом. въ Ж. М. Г. И. 1853 г., кн. X). Запасные магазины устроены были двоякаго рода: частные — въ отдѣльныхъ селеніяхъ, для обсѣмененія полей и продовольствія обывателей, и общіе, учреждавшіеся въ главныхъ пунктахъ путей сообщеній, для передвиженія по требованію обстоятельствъ. Для составленія частныхъ хлѣбныхъ магазиновъ съ каждой ревизской души собиралось по четверти озимаго и получетверти яроваго хлѣба; сборъ пріостанавливался въ случаѣ скуднаго урожая (самъ-два). По правиламъ 1842 года, сборъ этотъ производился въ нѣкоторыхъ мѣстахъ посредствомъ отсыпки, въ другихъ — посредствомъ общественной запашки. Изъ этихъ магазиновъ частныя ссуды выдавались на основаніи мірскихъ приговоровъ, съ утвержденія, въ извѣстныхъ случаяхъ — окружнаго начальника, въ другихъ — палаты

государственныхъ имуществъ; общія же ссуды могли быть выдаваемы не иначе, какъ съ разрѣшенія министра государственныхъ имуществъ. Продовольственный капиталъ устроенъ былъ съ цѣлью обезпеченія продовольствія государственныхъ крестьянъ при неурожаѣ въ нѣсколькихъ губерніяхъ или когда частные запасы оказывались недостаточными и нужно было пріобрѣсть хлѣбъ покупкою. Для составленія этого капитала установленъ былъ денежный сборъ съ каждой ревизской души 48 копѣекъ, для пополненія чего ежегодно собиралось сначала по 6 коп., потомъ по 3 копѣйки. Этотъ сборъ производился въ одно время съ подушнымъ окладомъ и обращался, безъ раздѣленія на губерніи, въ общій *государственный капиталъ государственныхъ крестьянъ*, состоявшій въ полномъ распоряженіи министерства государственныхъ имуществъ.

По удѣльному вѣдомству принята была другая система: въ замѣнъ подушнаго сбора денегъ или хлѣба производилась общественная запашка полей. Съ этою цѣлью выдѣлалась изъ каждаго поземельнаго надѣла опредѣленная часть (отъ $^1/_{16}$ до $^1/_{32}$); устроивался въ каждомъ селеніи магазинъ, ставился особый смотритель общественной запашки, излишній хлѣбъ обращался въ продажу, посредствомъ чего составлялся продовольственный капиталъ удѣльнаго вѣдомства.

Для обезпеченія помѣщичьихъ крестьянъ повелѣно было въ каждомъ селеніи устроить запасный магазинъ и пополнять его посредствомъ отсыпки на каждую ревизскую душу одной четверти озимаго и получетверти яроваго. Эти магазины были ввѣрены особымъ смотрителямъ изъ поселянъ и наблюденію уѣздныхъ предводителей дворянства и особыхъ, избиравшихся дворянствомъ, попечителей запасныхъ хлѣбныхъ магазиновъ. Ссуды изъ этихъ магазиновъ выдавались на основаніи особыхъ правилъ, съ разрѣшенія коммиссіи народнаго продовольствія и въ извѣстныхъ случаяхъ министра внутреннихъ дѣлъ. Кромѣ запасныхъ магазиновъ, посредствомъ сбора, вмѣстѣ съ подушнымъ окладомъ, по 3 копѣйки, составлялся продовольственный капиталъ въ такомъ размѣрѣ, чтобы на каждую душу приходилось по 48 копѣекъ. Этотъ капиталъ состоялъ въ вѣдѣніи министерства внутреннихъ дѣлъ и выдачи изъ него производились по представленіямъ коммиссій продовольствія (по особымъ правиламъ устроивались эти запасные магазины въ губерніяхъ Остзейскихъ, Архангельской и Олонецкой).

Въ земляхъ войскъ казачьихъ примѣнялись тѣже правила о хлѣб-

ныхъ запасныхъ магазинахъ и продовольственныхъ капиталахъ, только въ вѣдѣніи военнаго министерства.

Въ городахъ уставъ опредѣляетъ, какъ обезпеченіе, только составленіе капиталовъ народнаго продовольствія. Эти капиталы составлялись ежегоднымъ сборомъ съ мѣщанъ, по 5 коп. сер. съ каждой ревизской души; таковой сборъ указано собирать въ теченіи 20-ти лѣтъ; коммиссіи продовольствія о состояніи городскихъ капиталовъ сообщаютъ Думамъ и Ратушамъ, которымъ предоставлялось составлять списки нуждающимся въ продовольствіи, для внесенія, чрезъ губернатора, въ коммиссію продовольствія. Хлѣбные запасные магазины, устроеніе которыхъ въ городахъ требовалось предшествовавшими законами, уничтожены этимъ уставомъ. Устроившіеся уже въ нѣкоторыхъ городахъ магазины указано оставить на прежнемъ основаніи, въ вѣдѣніи коммиссіи продовольствія и съ соблюденіемъ правилъ храненія, пополненія и выдачи ссудъ по прежнему уставу 19 іюня 1824 года.

§ 140.

Съ введеніемъ въ дѣйствіе земскихъ учрежденій потребовалось въ тѣхъ губерніяхъ, на коихъ распространено уже положеніе 1864 г., измѣнить какъ организацію, такъ и самыя мѣры обезпеченія народнаго продовольствія. Коммиссіямъ народнаго продовольствія, уѣзднымъ предводителямъ дворянства, палатамъ государственныхъ имуществъ и удѣльнымъ конторамъ особыми правилами 26 мая 1864 г. указано было передать губернской земской управѣ по принадлежности завѣдываніе, какъ хлѣбными запасными магазинами, такъ и продовольственными капиталами. До изданія новаго общаго устава народнаго продовольствія, земскимъ учрежденіямъ указано руководствоваться помѣщеннымъ въ XIII Т. Уставомъ народн. продовольствія (1834 г.), съ тѣми измѣненіями, которыя изложены во временныхъ правилахъ для земскихъ учрежденій, помѣщенныхъ въ ст. 45—72 Положенія о зем. учрежд. 1 января 1864 г.

Обращаясь къ изученію началъ, по которымъ обязано дѣйствовать земство, посмотримъ: 1) на самыхъ органовъ земства, которымъ ввѣрена непосредственная забота объ обезпеченіи народнаго продовольствія, 2) на средства, земству предоставленныя, а именно: переданные земству хлѣбные запасные магазины, продовольственные капиталы и чрез-

вычайныя мѣры, принятіе которыхъ возложено самимъ закономъ на земскія учрежденія.

Оставаясь въ главномъ завѣдываніи министерства внутреннихъ дѣлъ (по хозяйственному департаменту), непосредственная администрація дѣлами обезпеченія народнаго продовольствія предоставлена губернскимъ и уѣзднымъ земскимъ собраніямъ и постоянно дѣйствующимъ ихъ органамъ—губернскимъ и уѣзднымъ земскимъ управамъ.

Возможность для земскихъ управъ найти начало, которое бы связало всѣ предоставленныя земству средства по обезпеченію народнаго продовольствія, а именно: хлѣбные запасные магазины, денежные продовольственные капиталы, открытіе частныхъ заработковъ и общественныхъ работъ и раздача денежныхъ пособій,—въ одно органическое цѣлое, которымъ бы можно было пользоваться съ надлежащими послѣдствіями, указана въ 59 и 60 ст. Полож. о земск. учр. На основаніи этихъ статей земскимъ собраніямъ предоставляется избирать изъ своей среды уполномоченныхъ, для исполненія порученій земскихъ собраній, и приглашать для постоянныхъ занятій по дѣламъ, ввѣреннымъ вѣдѣнію управъ, съ назначеніемъ имъ вознагражденія по взаимному соглашенію. По смыслу этихъ статей, земскія учрежденія имѣютъ возможность, которою современемъ, безъ всякаго сомнѣнія, и воспользуются, организовать управленіе дѣлами народнаго продовольствія рядомъ съ управленіемъ призрѣнія бѣдныхъ — изъ такихъ органовъ, которымъ эти трудные вопросы могутъ сдѣлаться въ точности извѣстными. Тогда только будетъ найдено средство, которое можетъ всѣ отдѣльныя мѣры, по народному продовольствію земству предоставленныя, связать въ одно цѣлое. Совершеннѣйшая необходимость знать самымъ точнымъ образомъ, кто нуждающійся, по какимъ причинамъ сдѣлался нуждающимся и какія обстоятельства грозятъ сдѣлать нуждающимися и другихъ,—еще не находится въ рукахъ земскихъ учрежденій. Губернская управа, уѣздныя управы, волостныя правленія съ волостными и сельскими сходами,—вотъ единственные органы, которые разрѣшаютъ эти вопросы. Не смотря на полнѣйшую добросовѣстность, на желаніе исполнить порученное дѣло самымъ точнымъ образомъ, эти органы будутъ скользить по формальностямъ до тѣхъ поръ, пока земство не создастъ въ каждой отдѣльной мѣстности надлежащихъ органовъ призрѣнія бѣдныхъ. Дѣятельность таковыхъ, вмѣстѣ съ установленіями, которыя ею вызовутся, создастъ и надлежащую организацію земскаго управленія дѣлами народнаго про-

довольствія. Многія земскія собранія, какъ сейчасъ покажемъ, во время крайней дороговизны 1867 и 1868 гг. уже практическимъ путемъ пришли къ сознанію, что чего-то недостаетъ въ ихъ организаціи по дѣламъ народнаго продовольствія, чего-то такого, что могло бы поставить ихъ на надлежащую дорогу, могло бы дать средства опредѣлить, кому нужно помогать, въ какомъ размѣрѣ и въ чемъ выразить самую помощь.

Едва установившіяся земскія управы встрѣтились въ 1867 году съ сильною опасностью дороговизны. Пришлось безъ всякаго подготовленія, безъ всякихъ данныхъ принимать самымъ поспѣшнымъ образомъ указанныя въ положеніи полицейскія мѣры. Поставился неизбѣжный вопросъ—кому нужно оказать помощь и въ какихъ размѣрахъ? Единственный органъ, которому можно было поручить это дѣло, что указывало и самое положеніе,—уѣздная управа. На уѣздныя управы и возложили собрать надлежащія данныя. Положеніе уѣздныхъ управъ, вслѣдствіе полнаго отсутствія органовъ призрѣнія бѣдныхъ въ мѣстности, оказалось крайне затруднительнымъ. Нѣкоторыя губернскія управы, для помощи этому дѣлу, проектировали особыя формы, по которымъ должны собираться свѣдѣнія, относящіяся до состоянія продовольственной части въ уѣздѣ; такъ напр., Владимірская губернская управа, создавшая вѣдомости, по которымъ уѣздныя управы должны представлять точныя свѣдѣнія о количествѣ хлѣба въ запасныхъ магазинахъ, о количествѣ урожая, средствъ продовольствія, на которыя разсчитываетъ народъ, и пр., сама признается, что свѣдѣнія, собираемыя земствомъ, шатки, и что единственныя данныя, которыми можно вполнѣ руководствоваться, представляются въ количествѣ посѣва (Правит. Вѣстн., 1869 г., № 197). Тверская губернская управа, послѣ трехлѣтней дѣятельности, признается, что точныхъ данныхъ относительно этого важнѣйшаго вопроса получить не въ состояніи (Ж. Тверскаго собранія, 1868 г., 316). Нѣкоторыя же уѣздныя управы, какъ напр. Холмская, вслѣдствіе того, что не была въ состояніи опредѣлить положеніе нуждающихся, довела, не смотря на своевременныя замѣчанія и понужденія губернатора, положеніе дѣлъ до крайности; представлявшіяся Холмскою управою замѣчанія о безнадежности экономическаго положенія уѣзда не были Псковскимъ собраніемъ приняты во вниманіе и отпущенныя впослѣдствіи Холмской управѣ въ 1867 г. деньги, для раздачи нуждающимся, не принесли вполнѣ спасенія (Ж. Псковскаго собранія сессіи 1867 года, стр. 3 и 49). Въ 1868 г. Холмское уѣздное собраніе представило правительству о при-

чинахъ паденія экономическаго строя записку, которая всего лучше доказываетъ высказанное нами положеніе о необходимости для земства имѣть въ мѣстностяхъ органовъ призрѣнія бѣдныхъ въ органической связи съ органами продовольствія (Докл. Пск. губ. зем. управы и постановленія губ. собранія въ съѣздъ 1868 г., Псковъ, 1869 г., стр. 25—30). Средство узнанія степени бѣдности чрезъ посредство волостнаго правленія признано всѣми собраніями недостоточнымъ. Владимірская управа думаетъ замѣнить это средство требованіемъ представленія трехъ поручителей, могущихъ удостовѣрить дѣйствительную степень бѣдности; но это также не надежно (Прав. Вѣстн., 1869 г., № 197). Нижегородская управа считаетъ возможнымъ, при точномъ растолкованіи міру его обязанностей, руководствоваться его приговорами. Таврическое земство, не полагаясь на указанія волостныхъ правленій, опредѣлило, чтобы уѣздныя управы представляли удостовѣренія, основанныя на мѣстномъ дознаніи (Ж. Тавр. 1867, стр. 58; прилож. къ нимъ, стр. 217). Къ этому думали прибѣгнуть и другія земства, но опытъ показалъ, что провѣрка уѣздными управами показаній волостныхъ правленій крайне затруднительна и обращается въ формальность (см. постановленія Олонецкаго губернск. собранія, 1868 г., стр. 116, 134, экстрен. собр. Казанскаго губернск. земства, 1868 г., стр. 21). Особая коммиссія, устроенная Черниговскимъ губернск. земскимъ собраніемъ въ 1868 году для выработки надлежащихъ правилъ относительно этого вопроса, пришла къ тому заключенію, что составляемые списки нуждающихся должны быть провѣряемы непосредственно членами уѣздныхъ управъ, при помощи гласныхъ, только не изъ того сословія, членамъ котораго оказывается помощь (Ж. Черниг. губ. собранія, 1868 г., стр. 118, 120). При этихъ первоначальныхъ работахъ уѣздныхъ управъ уже обнаружилось, что здѣсь изученію подлежатъ два вопроса, которые должны быть раздѣлены: одинъ, общій, о невыгодныхъ экономическихъ условіяхъ, разрушающихъ хозяйство вообще всѣхъ обывателей, и другой, спеціальный, о тѣхъ бѣдныхъ, требующихъ пособія въ дѣлѣ народнаго продовольствія, которые по тѣмъ или другимъ причинамъ выдѣляются изъ общей массы. Смѣшеніе этихъ двухъ вопросовъ ставило въ безвыходное положеніе многія земскія управы. Выше было указано на такое положеніе Холмской управы. Такую же трудность сознало и Тверское губернское собраніе: оно представило въ 1868 г. правительству о необходимости уничтожить круговую поруку,

какъ одну изъ причинъ, вообще мѣшающихъ выдачѣ пособій дѣйствительно нуждающимся (Журн. Тверск. собр., 1868 г., стр. 292). Новгородская губернская управа еще болѣе, чѣмъ другія, поставленная по условіямъ губерніи въ затруднительное положеніе относительно народнаго продовольствія, пришла къ заключенію о необходимости проведенія той мѣры, чтобы губернскимъ собраніемъ были назначаемы особыя комиссіи изъ губернскихъ гласныхъ, при участіи членовъ губернской управы, для изслѣдованія экономическихъ условій мѣстностей; по мѣрѣ дѣлаемыхъ изысканій должны быть представляемы на утвержденіе губернскаго собранія и мѣры къ оказанію дѣйствительнаго пособія изслѣдованнымъ мѣстностямъ (Журн. Новгород. собр. 1868 г., Новгородъ, 1869 г., стр. 331). Новгородская управа справедливо въ этомъ отношеніи ведетъ разсчетъ и на разрѣшенные въ 1869 году сельско-хозяйственные съѣзды на время сессій губернскихъ собраній.

Эти проекты и планы различныхъ губернскихъ собраній представляютъ практическимъ путемъ сознаваемую необходимость создать организацію въ земскомъ управленіи, которая бы обезпечила дѣйствительныя знанія вопросовъ, подлежащихъ разрѣшенію.

Весьма справедливое относительно этого вопроса мнѣніе высказалъ гласный Крапивенскаго уѣзднаго земскаго собранія (Тульской губерніи), *г. Кулешовъ*, что опредѣленіе степени бѣдности, равно какъ и завѣдываніе вообще запасными хлѣбными магазинами, представившія крайнія неудачи въ 1868 году, при существующихъ порядкахъ завѣдыванія ими волостными правленіями, подъ вѣдѣніемъ уѣздныхъ управъ, удобнѣе передать въ руки церковныхъ приходскихъ попечительствъ. Хотя это мнѣніе не было принято губернскимъ собраніемъ (Журн. Тульск. собр., 1869 г., стр. 229), но оно заключаетъ въ себѣ много справедливаго. Если не прямо приходскія попечительства, то подобные имъ мѣстные органы призрѣнія бѣдныхъ должны сдѣлаться со временемъ учрежденіемъ, руководящимъ дѣло народнаго продовольствія и обезпечивающимъ вѣрные результаты земской администраціи. Безъ этого много будетъ теряться времени на безполезныя формальности и безплодную переписку.

§ 141.

По отношенію къ двумъ главнымъ средствамъ обезпеченія народнаго продовольствія — хлѣбнымъ запаснымъ магазинамъ и продовольственнымъ капиталамъ дѣятельность земскихъ собраній и ихъ управъ, на

основаніи самого закона, представляетъ отличія. По отношенію къ продовольственнымъ капиталамъ земство является полнымъ администраторомъ, тогда какъ по отношенію къ селькимъ магазинамъ земскимъ учрежденіямъ предоставлено только наблюденіе, а самая распорядительная дѣятельность ввѣрена общинамъ.

Временныя правила, которыми земскія учрежденія руководствуются наравнѣ съ правилами устава народнаго продовольствія, постановили, что земскія учрежденія не входятъ въ непосредственныя распоряженія по взносу, храненію и расходованію хлѣбныхъ запасовъ сельскихъ обществъ, предоставляя это усмотрѣнію общественныхъ сходовъ, а ограничиваются надзоромъ за ненарушеніемъ сходами правилъ о сихъ запасахъ (Полож. 1 января, 1864 г., ст. 46). Для достиженія этой цѣли надзора, уѣздныя земскія управы разсматриваютъ ежегодныя вѣдомости о положеніи сельскихъ хлѣбныхъ запасовъ, доставляемыя имъ ежегодно въ августѣ и сентябрѣ изъ волостныхъ правленій, и могутъ производить ревизіи и удостовѣренія на мѣстахъ чрезъ своихъ членовъ (ст. 48); замѣтивъ безпорядки, управы распоряжаются о прекращеніи ихъ чрезъ волостныя правленія, а въ случаѣ надобности—чрезъ уѣздную полицію.

Эти общія правила, ограничившія земскія учрежденія исключительно надзоромъ, оказались на практикѣ недостаточными. Плохое состояніе сельскихъ магазиновъ и громадное количество недоимокъ въ большинствѣ губерній, оказавшееся при сдачѣ ихъ изъ коммиссій продовольствія земскимъ учрежденіямъ, побудило изыскать мѣры къ приведенію хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ въ надлежащій видъ. Циркулярно предложенный земскимъ собраніямъ въ 1866 г. составленный министерствомъ внутреннихъ дѣлъ проектъ правилъ, на основаніи которыхъ должны быть содержимы хлѣбные магазины вслѣдствіе чрезвычайной его сложности, оказался непримѣнимымъ; но какъ при разсмотрѣніи его многія земскія собранія обмотивировали необходимость измѣненія временныхъ правилъ въ томъ смыслѣ, чтобы не ограничивать земскія управы простымъ наблюденіемъ, но предоставить имъ и распоряженіе хлѣбными запасами, вмѣстѣ съ составленіемъ инструкцій,—на какихъ основаніяхъ содержать запасные хлѣбные магазины, то, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, состоялось Высочайше утвержденное 7 декабря 1867 года положеніе комитета министровъ, существенно измѣнившее порядокъ распоряженія сельскими запасами. На основаніи этого постановленія разрѣшеніе о выдачѣ хлѣбныхъ запасовъ предоставлено земскимъ управамъ:

выдачи до половины хранящихся запасовъ предоставлены уѣзднымъ управамъ, а свыше — губернскимъ. Практика, далѣе, показала неудобство самыхъ основаній временныхъ правилъ, по которымъ могутъ быть дѣлаемы выдачи ссудъ изъ сельскихъ магазиновъ: приговоры сельскихъ и волостныхъ сходовъ, съ круговымъ ручательствомъ уплаты, достигаютъ совершенно противоположныхъ цѣлей. Вслѣдствіе такого порядка, хлѣбъ берутъ и богатые, не нуждающіеся ни въ продовольствіи, ни въ обсѣмененіи полей; они считаютъ, при существованіи круговой поруки, такое положеніе своимъ правомъ; не нуждаясь прямо въ ссудѣ, они пускаютъ взятый хлѣбъ въ продажу и хотя этимъ на нѣсколько дней спускаютъ рыночныя цѣны, но въ дѣйствительности образуютъ крайне вредныя послѣдствія, ибо такой хлѣбъ, вмѣсто помощи бѣднымъ, попадаетъ въ руки купцамъ (см. напр., докладъ Владимірской губернской земской управы, Прав. Вѣстн., 1869 г., № 197; постановленія Таврическаго земства, прилож. къ журн. 1867 г., стр. 217). Хотя уѣзднымъ управамъ предоставлено провѣрять приговоры мірскихъ сходовъ относительно нуждающихся, но выше (§ 140) было указано, какія непреодолимыя затрудненія въ этомъ отношеніи встрѣчаютъ уѣздныя управы.

Получивъ, въ свои руки распоряженіе хлѣбными запасными магазинами, земскія управы позаботились о приведеніи сельскихъ запасныхъ магазиновъ въ надлежащій видъ и о составленіи правилъ для точнаго храненія въ оныхъ запасовъ. Не смотря на разнообразныя мнѣнія, высказанныя въ этомъ отношеніи различными земскими собраніями, можно вывести слѣдующія общія ихъ желанія: 1) установить надлежащую отчетность, какъ въ принятіи хлѣба, такъ и въ выдачѣ онаго изъ магазина. Средствами для этого признаютъ: сосредоточеніе хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ въ волостяхъ, подъ непосредственнымъ наблюденіемъ волостныхъ старшинъ; выдача каждому домохозяину книжки для записки какъ принимаемыхъ отъ него окладныхъ годовыхъ платежей хлѣба, такъ и выданнаго ему въ ссуду; избраніе магазинныхъ смотрителей, отвѣчающихъ за цѣлость магазина и правильность выдачъ вмѣстѣ съ сельскимъ старостою, если магазинъ въ селѣ, и вмѣстѣ съ волостнымъ старшиною, если магазинъ при волостномъ правленіи; устроеніе въ каждомъ сельскомъ магазинѣ двухъ замковъ, съ двумя разными ключами, изъ коихъ одинъ долженъ храниться у старосты, другой — у смотрителя и пр. (см. напр., Сборникъ постановл. Костромскаго губерн. собр. 1869 г., Кострома, 1870, стр. 172 — 184; Постановленіе Херсонскаго земства,

1866 г., стр. 249 и пр.). 2) Изобрѣтеніе способовъ для своевременнаго полученія назадъ взятыхъ изъ магазиновъ ссудъ. Какъ общее правило вездѣ стоитъ, что ссуда должна быть возвращена изъ урожая слѣдующаго года, но чрезвычайныя разнообразія относительно этого вопроса вытекаютъ изъ самыхъ способовъ засыпки магазиновъ. Такъ нѣкоторыя земскія собранія предполагаютъ (напр. Костромское) воспользоваться прежнимъ примѣромъ удѣльнаго вѣдомства и не ограничиваться единовременнымъ сборомъ, какъ указываетъ продовольственный уставъ, чтобы составить на каждую ревизскую душу одну четверть озимаго и одну четверть яроваго, но собирать сборъ ежегодно, и то, что не будетъ помѣщаться въ запасный магазинъ, продавать для составленія продовольственнаго капитала общины; ходатайство объ этомъ оно предположило представить правительству (Сб. пост. 1869 г.). Нѣкоторыя земства (напр. Херсонское и Новгородское) думаютъ устроить для пополненія магазиновъ общественныя запашки; Херсонское предоставляетъ это на выборъ волостямъ, назначая для пополненія запасовъ 8-лѣтній срокъ (Журн. 1866 г., стр. 250; Сборн. Херсонскаго земства 1869 г., № 5, стр. 407). Новгородское предлагаетъ устроить обязательную общественную запашку для тѣхъ селеній, за которыми числится много недоимокъ (Отчетъ управы за 1-е трехлѣтіе, стр. 14). Общимъ образомъ можно замѣтить, что относительно порядка устроенія и содержанія сельскихъ запасныхъ магазиновъ только начинаютъ вырабатываться въ земскихъ собраніяхъ проекты приведенія ихъ въ новый видъ. Крайняя дороговизна, испытанная большинствомъ губерній, не дала еще возможности создать и попытокъ къ тому, чтобы запасные магазины связать съ хлѣбною торговлею, какъ главнѣйшимъ средствомъ обезпеченія продовольствія. Впрочемъ, въ нѣкоторыхъ земскихъ собраніяхъ, и по преимуществу гласными отъ крестьянъ, были представлены заявленія, что запасные магазины не составляютъ надежнаго обезпеченія продовольствія. Во Владимірскомъ губернскомъ земскомъ собраніи гласные отъ крестьянъ представляли въ защиту этого мнѣнія такіе доводы: постройка магазиновъ и охраненіе ихъ весьма дорогостоющи, между тѣмъ сохраняемый въ нихъ хлѣбъ скоро портится и нерѣдко не только не годится для сѣмянъ, но и для пищи; часто запасы уничтожаются и трудно услѣдить за похищеніями; при возвращеніи ссудъ всегда являются недоборы; по всѣмъ этимъ соображеніямъ гласные эти полагаютъ гораздо удобнѣе собирать денежные взносы и въ случаѣ надобности покупать хлѣбъ (Прав.

Вѣстн., 1869 г., № 197). Такое же заключеніе о невыгодѣ сельскихъ запасныхъ магазиновъ высказало и Таврическое земство; оно находитъ болѣе выгоднымъ для земскихъ управъ покупать въ дешевое время хлѣбъ, хранить его въ центральномъ магазинѣ, изъ котораго во время дороговизны продавать, но не болѣе, какъ по 5 четвертей на руки (Приложеніе къ журналу 1868 года, стр. 208). Полтавская губернская управа, пользуясь особыми условіями плодородія губерніи, представила собранію 1866 года весьма важное предположеніе: что было бы весьма полезно предоставить земскимъ учрежденіямъ право распоряжаться продажею хлѣба изъ запасныхъ магазиновъ по выгоднымъ цѣнамъ. Мѣра эта, по мнѣнію управы, оказала бы благодѣтельныя послѣдствія для крестьянскаго сословія, такъ какъ съ одной стороны, производя продажу и покупку хлѣба по выгоднымъ цѣнамъ, можно бы впослѣдствіи времени образовать изъ барышей значительный капиталъ, открыть сберегательныя денежныя кассы и другія полезныя банковыя учрежденія, а съ другой стороны этимъ способомъ снимается въ значительной степени отвѣтственность съ общинъ за храненіе запаснаго хлѣба, представляющая много неудобствъ (Сводъ Жур. Полтавскаго Земства, 1866 г., стр. 232). Мы приводимъ это мнѣніе Полтавской губернской управы, какъ первую, хотя не совсѣмъ еще точную попытку органически связать хлѣбные магазины съ главнѣйшимъ обезпеченіемъ народнаго продовольствія — хлѣбною торговлею. Нѣкоторыя земства, напр. Тульское (журналы 3-го собр. 1868 г., стр. 108) и новгородское (отчетъ управы за 1-е трехлѣтіе, стр. 14), находятъ напротивъ въ существованіи сельскихъ запасныхъ магазиновъ важнѣйшее обезпеченіе народнаго продовольствія. Законъ, именно временныя правила, предоставили опредѣленія сельскихъ сходовъ объ обращеніи хлѣбныхъ запасовъ въ денежный капиталъ утвержденію уѣздныхъ управъ (ст. 47). Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ уже и совершилась такая замѣна. Такъ въ *Бѣлгородскомъ уѣздѣ*, Курской губерніи *). *Калужское* губ. собраніе, въ сессію 1870 г.,

*) Здѣсь съ согласія обществъ, систему хлѣбныхъ запасовъ замѣнили системою денежныхъ капиталовъ: съ каждой души опредѣлено собрать по пяти рублей, и посредствомъ наростающихъ процентовъ довести эту сумму до десяти рублей, и тогда процентами съ имѣющаго образоваться капитала для цѣлаго уѣзда будетъ предоставлено пользоваться обществамъ. Эту мѣру Бѣлгородскаго уѣзда губернское собраніе, въ сессію 1869 г. опредѣлило предложить всѣмъ уѣзднымъ собраніямъ. (Ж. Курск. собр. 1869, стр. 50; докладъ губ. управы VIII очер. собр. 1872, стр. 291).

утвердило (большинствомъ 14 противъ 11) докладъ губ. управы о томъ, чтобы ходатайствовать предъ правительствомъ о замѣнѣ хлѣбнаго запаса денежнымъ капиталомъ (Ж. 1870, 30). Петербургское губ. собраніе, въ сессію 1873 г., вслѣдствіе заявленія гласнаго г. *Каралли* о необходимости новой организаціи запасныхъ магазиновъ, избрало коммиссію для составленія подробнаго проекта организаціи обезпеченія народнаго продовольствія (Пр. В. 1873, № 300). Для тѣхъ губерній, въ коихъ земскія учрежденія еще не введены, такой приговоръ сельскихъ обществъ объ обращеніи хлѣбныхъ запасовъ въ денежный капиталъ разрѣшается соединеннымъ присутствіемъ коммиссіи продовольствія и губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія только для такихъ селеній, гдѣ хлѣбопашество не составляетъ главнаго занятія жителей; о таковомъ разрѣшеніи должно быть всякій разъ доводимо до свѣдѣнія министра внутреннихъ дѣлъ. (С. У. 1869 г., № 333).

§ 142.

Другое средство для обезпеченія народнаго продовольствія — продовольственный капиталъ — переданъ земскимъ учрежденіямъ, согласно Высочайше утвержденному мнѣнію Государственнаго Совѣта 25 апрѣля 1866 г., на основаніи слѣдующихъ началъ: изъ общей массы продовольственныхъ капиталовъ вѣдомствъ внутреннихъ дѣлъ, государственныхъ имуществъ и удѣловъ повелѣно отчислить: въ отдѣльный продовольственный капиталъ каждой губерніи, въ размѣрѣ или 48 коп. на каждую ревизскую мужскаго пола душу, всѣхъ вообще сословій, участвовавшихъ въ составленіи означенныхъ капиталовъ, либо 52 коп. на каждую мужскаго пола душу изъ тѣхъ сословій и въ тѣхъ мѣстностяхъ, которыя подлежали денежному продовольственному сбору въ размѣрѣ 1 рубля. Причитающіеся такимъ образомъ на каждую губернію капиталы, по числу ея ревизскихъ душъ въ 1866 году, передать въ губерніяхъ, гдѣ земскія учрежденія открыты, земству, въ бумагахъ государственнаго банка; въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ еще земскихъ учрежденій нѣтъ, эти капиталы остаются въ вѣдѣніи министерства внутреннихъ дѣлъ и будутъ передаваемы земствамъ постепенно, по мѣрѣ открытія земскихъ учрежденій. Изъ оставшихся за такимъ выдѣломъ всѣмъ губерніямъ суммъ изъ прежнихъ продовольственныхъ капиталовъ образованъ общій продовольственный капиталъ, который причисленъ къ спеціальнымъ средствамъ министерства внутреннихъ дѣлъ, и, вмѣстѣ съ переданными этому министер-

ству центральными хлѣбными магазинами, составляетъ особое средство, которымъ это министерство можетъ располагать для оказанія помощи въ чрезвычайныхъ случаяхъ дороговизны (см. ниже.) Продовольственные капиталы, переданные земскимъ учрежденіямъ, являются для земства средствомъ, обезпечивающимъ народное продовольствіе, на основаніи слѣдующихъ главныхъ началъ, изложенныхъ во временныхъ правилахъ для земскихъ учрежденій по дѣламъ о народномъ продовольствіи: 1) губернскимъ собраніямъ, при составленіи ежегодныхъ смѣтъ, предоставляется опредѣлить, какая сумма можетъ быть израсходована въ случаѣ нужды на пособія для продовольствія обществамъ и отдѣльнымъ лицамъ; 2) губернскія и уѣздныя управы, распоряжаясь такою назначенною собраніемъ суммою, могутъ *по ближайшему усмотрѣнію и соображаясь съ ходатайствами обществъ*, отпускать денежныя пособія, какъ для покупки хлѣба въ общественные запасы, такъ и для раздачи денегъ по рукамъ; закупка же хлѣба для продовольствія самими управами допускается исключительно въ случаѣ *положительной* о томъ просьбы нуждающагося общества. 3) Опредѣленіе въ каждомъ частномъ случаѣ необходимости выдать пособіе, равно какъ размѣра, условій и срока возврата, предоставлено земскимъ управамъ по принадлежности, которыя въ этомъ отношеніи должны руководствоваться какъ указаніями земскихъ собраній, такъ и приговоромъ, о нуждающемся лицѣ или обществѣ, схода, засвидѣтельствованнаго волостнымъ правленіемъ, при чемъ уѣзднымъ управамъ предоставлено право удостовѣряться въ дѣйствительной необходимости пособія посредствомъ производства дознанія чрезъ членовъ управы. 4) Ведя подробные счеты денежнымъ ссудамъ, управы, при выдачѣ ссудъ, объявляютъ получающимъ, съ подпискою, объ условіяхъ и срокахъ возврата. Слѣдующее къ уплатѣ включается управами въ платежные окладные листы, не вводя ихъ въ общую раскладку, а полагая прямо на воспользовавшіеся ссудою общества и лица. 5) Сложеніе и разсрочка недоимокъ по ссудамъ зависитъ отъ рѣшенія губернскаго земскаго собранія, которому и представляются управами отчеты.

Обращаясь ближе въ выводу началъ изъ этихъ общихъ положеній, встрѣчаемся съ слѣдующими вопросами:

1) Кому могутъ быть выдаваемы земскими учрежденіями пособія изъ продовольственнаго капитала, только ли тѣмъ лицамъ, которыя участвовали, посредствомъ сбора, въ составленіи онаго, или же всѣмъ нуждающимся? Такой вопросъ возбуждался уже въ нѣкоторыхъ

земскихъ собраніяхъ, но онъ находитъ для себя разрѣшеніе въ общей статьѣ устава народнаго продовольствія, по которой такія выдачи могутъ быть дѣлаемы только лицамъ податнаго состоянія, именно лицамъ, кои вносятся въ ревизскія сказки. Лица податныхъ сословій пособія изъ этого капитала въ настоящее время получать не могутъ. Въ этомъ смыслѣ справедливо рѣшило этотъ вопросъ, возбудившійся въ сессію 1868 г., Полтавское губернское собраніе (Пр. В. 1869 г. № 52). На такомъ же основаніи Новгородское губернское собраніе опредѣлило не дѣлать различія въ отношеніи оказанія помощи между городскимъ и сельскимъ населеніемъ (Ж. 1868 г. стр. 96). Относительно распоряженія продовольственными капиталами мѣщанъ и другихъ городскихъ сословій, 19 апрѣля 1868 г. состоялось Высочайше утвержденное положеніе комитета министровъ, по коему выдачи изъ такихъ продовольственныхъ капиталовъ производить неиначе, какъ съ разрѣшенія уѣздныхъ земскихъ управъ, когда испрашивается до половины принадлежащаго обществу капитала, а выше этого количества, съ утвержденія губернскихъ управъ. На будущее же время этотъ вопросъ можетъ получить нѣсколько иное рѣшеніе: если для составленія продовольственныхъ капиталовъ земскія собранія прибѣгнутъ къ сборамъ со всѣхъ обывателей въ губерніи, то и помощь изъ онаго можетъ быть оказываема не только податнымъ классамъ, но и лицамъ недостаточнымъ всѣхъ сословій.

2) При недостаточности продовольственныхъ капиталовъ, на губерніи отчисленныхъ, какія имѣются средства для увеличенія продовольственныхъ капиталовъ, еслибы земскія собранія признали въ этомъ необходимость? Временныя правила предоставляютъ въ этомъ отношеніи усмотрѣнію земскихъ собраній учреждать сборы на продовольствіе, но съ соблюденіемъ правилъ, установленныхъ въ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ для опредѣленія новыхъ сборовъ. Въ нѣкоторыхъ земскихъ собраніяхъ уже явились стремленія увеличить эти капиталы. Такъ, Саратовское губернское собраніе въ сессію 1868 г. поручило управѣ предложить уѣзднымъ собраніямъ о необходимости образовать отдѣльные отъ губернскаго уѣздные продовольственные капиталы. Большинство уѣздныхъ собраній Саратовской губерніи, раздѣляя убѣжденіе въ такой необходимости, склоняются къ устроенію для того общественныхъ запашекъ; нѣкоторыя же (какъ напр. Царицынское) думаютъ, что это удобнѣе можетъ быть достигнуто назначеніемъ особаго сбора (Прав. Вѣстн. 1869 г., № 68). Херсонское собраніе опредѣлило, что при устроеніи такихъ сбо-

ровъ, къ платежу ихъ должны быть привлечены отставные и безсрочно-отпускные нижніе чины, приписанные къ селеніямъ. (Сборникъ Херсонск. земства, 1869, № 3, стр. 32). Новгородское губ. собраніе въ сессію 1868 г. опредѣлило образовать *особый экономическій земскій капиталъ* изъ остатковъ отъ пожертвованныхъ суммъ, изъ прибылей отъ хлѣбной операціи и изъ возвращаемыхъ ссудъ, выдаваемыхъ изъ пожертвованій 1868 г. Къ 1 января 1869 г. капиталъ этотъ составлялъ 147.737 р. 56½ к. Капиталъ этотъ положено употреблять на заимообразныя лишь затраты — для принятія мѣръ къ прочному улучшенію средствъ населенія (Докладъ губ. новг. управы 1869. Кн. 1 стр. 37). Независимо отъ этого, земскія собранія могутъ увеличить продовольственный капиталъ на счетъ хлѣбныхъ запасовъ, т. е. обращая запасные магазины въ продовольственные капиталы, о чемъ сказано выше (§ 141).

3) Способъ пользованія продовольственными капиталами, если изъ нихъ при отсутствіи дороговизны не выдаются ссуды, долженъ быть еще выработанъ самими земскими учрежденіями. Продовольственные капиталы были переданы земству въ билетахъ государственнаго банка, дававшихъ 3%. Затѣмъ земскія собранія, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, стали обращать эти капиталы въ билеты государственнаго казначейства, дающіе 4½%, равнымъ образомъ помѣщать, на выгодныхъ условіяхъ, въ городскіе и земскіе банки. Впослѣдствіи, когда земскимъ собраніямъ удастся поставить всѣ средства продовольствія въ органическую связь, будетъ найдена, безъ всякаго сомнѣнія, возможность измѣнить какъ характеръ продовольственнаго капитала, такъ и способы пользованія онымъ: онъ потеряетъ характеръ капитала податнаго и спеціальнаго только для продовольствія и сольется съ общими земскими средствами.

4) Способы оказанія изъ продовольственнаго капитала помощи, общимъ только образомъ намѣченные въ положеніи, предоставлены вмѣстѣ съ тѣмъ выработкѣ земскихъ собраній. Между этими способами законъ указываетъ два обыкновенныхъ — покупка хлѣба въ общественные запасы и раздача денегъ по рукамъ, и одинъ чрезвычайный — хозяйственная заготовка хлѣба самими управами. Осуществленіе перваго способа-покупки хлѣба въ общественные запасы съ цѣлью выдавать ссуды натурою — можетъ быть достигнуто либо покупкою хлѣба посредствомъ торговъ, либо отдачею на коммиссію, либо хозяйственнымъ способомъ,

какъ чрезвычайнымъ. Наивыгоднѣйшій натурально явится при надлежащихъ соглашеніяхъ земскихъ управъ съ хлѣбными торговцами. Когда хлѣбная торговля будетъ поставлена въ органическую связь съ остальными средствами народнаго продовольствія, земскимъ собраніямъ и не будетъ необходимости заботиться о составленіи общественныхъ запасовъ. Когда обезпечится возможность каждому получить отъ хлѣбныхъ торговцевъ хлѣбъ, земству придется разработывать по преимуществу второй способъ, а именно оказать помощь матеріальную нуждающимся, обезпечить имъ возможность покупки хлѣба. Для точнаго пользованія этимъ способомъ, необходимо общее, связующее всѣ мѣры народнаго продовольствія средство — возможность опредѣленія степени дѣйствительно нуждающихся. При отсутствіи этого условія въ настоящее время понятно, что большинство земскихъ собраній не рѣшилось воспользоваться этимъ вторымъ способомъ оказанія пособій — раздачи денегъ по рукамъ, и по преимуществу старалось развить первый способъ—пополненіе общественныхъ запасовъ, дабы выдавать на руки ссуды не деньгами, но хлѣбомъ. Однако въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ запасовъ хлѣба у хлѣбныхъ торговцевъ было относительно достаточно, земскія собранія обратились и къ испробованію этого способа, но только не выдавая денегъ на руки, а изобрѣтая различныя средства помощи. Такъ напр., Черниговское земство во время чрезвычайной дороговизны 1867 года опредѣлило открыть губернской управѣ кредитъ изъ продовольственнаго капитала въ 7,000 рублей, для оплаты полугодовыхъ паспортовъ обывателямъ Суражскаго и Новозыбковскаго уѣздовъ, наиболѣе пострадавшихъ отъ неурожая; оно предполагало, что снабженіе неимущихъ даровыми паспортами обезпечитъ для нихъ возможность найти заработки и будетъ болѣе дѣйствительною помощью, чѣмъ выдача небольшаго количества хлѣба; суммы эти были выданы обществамъ заимообразно, на томъ же основаніи, какъ и ссуды изъ продовольственнаго капитала (Ж. Черниг., 1867 г., стр. 42). Къ такой же мѣрѣ прибѣгло Тверское собраніе въ 1868 году (Ж. 1868 г., стр. 291). Кромѣ того, Тверское собраніе съ тою же цѣлью опредѣлило выдать Весьегонской управѣ до 5,000 руб. на покупку нуждающимся лошадей, съ разсрочкою на 5 лѣтъ по $^1/_2$% въ мѣсяцъ (Тверск., 1868, стр. 290). Въ то же время, для оказанія помощи нуждающимся въ Архангельской губерніи, само правительство озаботилось развитіемъ дешевой продажи пороха, какъ средства, обезпечивающаго промыселъ для весьма многихъ обывателей. Ко-

стромское губернское собраніе для этой же цѣли въ 1868 г. представило ходатайство объ устроеніи вольной продажи пороха, при содѣйствіи земскихъ учрежденій; но это ходатайство не было принято Военнымъ Совѣтомъ (Сбор. постанов. Костромск. собр. 1869 г., Кострома, 1870 г., стр. 24), до утвержденія новаго проекта свободной торговли порохомъ. (См. Прав. В. 1870, № 70). Нѣкоторые гласные Псковскаго земства, въ сессію 1868 г., совершенно справедливо заявляли собранію, что было бы несравненно полезнѣе, вмѣсто того, чтобы давать деньги или хлѣбъ въ ссуду, добыть достаточный капиталъ и открыть необходимыя общественныя работы для устроенія удобныхъ путей сообщеній (Журн. Псков., 1868 г., стр. 21). Эту мысль устроенія общественныхъ работъ и удалось съ пользою осуществить нѣкоторымъ земскимъ собраніямъ; а именно Смоленскому земству, при значительной помощи изъ общаго государственнаго продовольственнаго капитала, удалось открыть значительные заработки на постройкѣ Смоленско-Московской желѣзной дороги (Журн. Смолен., 1867 г., стр. 202, 1868 г. стр. 275). Не имѣя возможности устроить подобныя общественныя работы, нѣкоторыя земскія собранія надѣялись оказать помощь расширеніемъ спроса на частные заработки. Такъ, Тверская губернская управа, во время крайней дороговизны 1868 г., предложила уѣзднымъ управамъ обратить особенное вниманіе на развитіе мѣстныхъ промысловъ и промышленности, указавъ при томъ на гарантію со стороны земства процентовъ на капиталы, которые были бы употреблены на усиленіе какого либо выгоднаго предпріятія для сельскаго населенія, какъ напр. сельскіе банки, общественныя сыроварни, гвоздильное артельное производство и др. (Твер. 1868 года, 291). На этомъ же основаніи Вятское губернское собраніе въ сессію 1869 г. ассигновало губернской управѣ 1,500 руб. на образованіе артельной сыроварни, преимущественно въ Глазовскомъ уѣздѣ, и объ отпускѣ безпроцентной ссуды на народно-хозяйственное изученіе края, по преимуществу въ сѣверныхъ уѣздахъ. (Прав. Вѣстн., 1870 года, № 24). Симбирское земское собраніе, въ сессію 1869 г., указало губернской управѣ собрать, чрезъ уѣздныя управы, справки, нѣтъ ли у мѣстныхъ землевладѣльцевъ заработковъ для крестьянъ, и тѣмъ, которые могутъ получить заработки, ссудъ не выдавать. (Прав. Вѣстн. 1870, № 31). Точно также *Черниговское* губ. собраніе, при неурожаѣ, постигшемъ въ 1871 г. Мглинскій и Суражскій уѣзды, поручило управѣ

озаботиться, кромѣ принятія другихъ мѣръ, и пріисканіемъ заработковъ для нуждающихся *).

Хозяйственная заготовка хлѣба самими управами, указанная въ законѣ, какъ мѣра чрезвычайная, къ которой земскія учрежденія могутъ прибѣгать только вслѣдствіе положительной о томъ просьбы нуждающагося населенія, должна быть разсматриваема натурально, какъ самый невыгодный способъ пользованія продовольственнымъ капиталомъ. Многія земскія собранія однако попробовали воспользоваться этимъ средствомъ, но опытъ показалъ вообще невыгодныя послѣдствія этой мѣры: чрезмѣрныя хлопоты для земскихъ управъ, отвлекшія ихъ отъ другихъ дѣлъ, и если даже не брать во вниманіе положительныхъ невыгодъ по недочетамъ суммъ, по несвоевременной доставкѣ хлѣба и пр. въ разныхъ мѣстахъ, то во всякомъ случаѣ едва ли предполагавшіяся цѣли были сколько нибудь достигнуты. Цѣли же, преслѣдовавшіяся земскими управами, были различны: нѣкоторыя задались напрасною задачею понизить рыночныя цѣны на хлѣбъ; другія, сознавая всю трудность подобной операціи, вынуждены были къ этому прибѣгнуть случайными обстоятельствами—отсутствіе хлѣбныхъ запасовъ у торговцевъ вслѣдствіе неустройства эксплуатаціи нѣкоторыхъ желѣзныхъ дорогъ, не имѣвшихъ средствъ привести заготовленный купцами хлѣбъ къ мѣсту назначенія, а земскія управы имѣли надежду исходатайствовать у правительства разрѣшеніе перевезти хлѣбъ, закупленный управами, внѣ очереди; третьи приступили къ хозяйственной заготовкѣ съ тою цѣлію, чтобы изъ такихъ запасовъ выдавать бѣднѣйшимъ безвозвратныя ссуды, надѣясь посредствомъ такой заготовки издержать земскихъ суммъ въ меньшемъ количествѣ. Изъ этихъ трехъ категорій первая цѣль по существу всего менѣе достижима. — Съ этою цѣлію главнымъ образомъ къ хозяйственной заготовкѣ приступили Новгородская и Псковская управы, отчасти эту мысль раздѣляла и Тверская управа, но приступила къ хозяйственной заготовкѣ по другой цѣли. Новгородское земство, признавшее необходимостію въ 1867 г. регулировать рыночныя цѣны, хотя въ экономическомъ отношеніи не потерпѣло убытка въ этой операціи, и продолжало такую заготовку въ 1868 и 1869 гг., но сама губернская управа признается въ трудности поддерживать искусственную цѣну

*) Управа входила въ сношенія съ землевладѣльцами Екатеринославской губерніи, предлагая имъ съ своей стороны посредничество относительно найма рабочихъ въ Мглинскомъ и Суражскомъ уѣздахъ (Пр. В. 1872, № 18).

хлѣба на рынкѣ (см. отчетъ ея за первое трехлѣтіе стр. 16); кромѣ того значительная часть муки посредствомъ такой заготовки оказалась ненадлежащаго качества (см. Ж. Новг. собранія 1868, стр. 92), а въ 1869 г. управа очутилась въ положеніи довольно затруднительномъ: опасаясь, что мѣстное населеніе не потребуетъ хлѣба въ такомъ количествѣ, какъ заготовило земство, управа, ожидая паденія рыночной цѣны на хлѣбъ, принуждена была отказаться отъ значительной части хлѣба, которую закупила у Милютиныхъ. (См. докладъ управы собранію сессіи 1869 г., въ Прав. Вѣстн. 1870, № 49). Самая хозяйственная операція Новгородской управы впрочемъ, при стремленіи ея въ тоже время достигнуть и другой цѣли—снабдить хлѣбомъ тѣ мѣстности, въ которыхъ не было достаточныхъ запасовъ у хлѣбныхъ торговцевъ, дала результаты гораздо удовлетворительнѣйшіе. Между тѣмъ желаніе понизить рыночныя цѣны, ежели по докладамъ управы и достигало пониженія цѣлымъ рублемъ на четверть, то результатъ такого пониженія почти ничтоженъ: чтобы воспользоваться правомъ столь дешевой покупки нужно было во-первыхъ, подвергнуться значительнымъ и всегда стоющимъ денегъ формальностямъ, чтобы получить установленное отъ волостныхъ правленій засвидѣтельствованіе о недостаточности и затѣмъ имѣть наличныя деньги для покупки дешеваго хлѣба, а между тѣмъ въ этомъ-то и состояло главное затрудненіе. — Еще менѣе удачны оказались опыты Псковской управы въ достиженіи той же цѣли — пониженія рыночныхъ цѣнъ. (См. Ж. Псков. собранія 1868, стр. 19, 1872, стр. 5).

Приступившія къ хозяйственной заготовкѣ для достиженія другой цѣли, снабженія хлѣбомъ тѣхъ мѣстностей, въ которыхъ у хлѣбныхъ торговцевъ не оказалось достаточныхъ запасовъ, земства Олонецкое, Смоленское, Тверское — принуждены были убѣдиться въ чрезвычайной трудности достиженія и этой цѣли посредствомъ хозяйственной заготовки. Смоленская губернская управа, принужденная въ 1866 и 1871 г. приступить къ хозяйственной заготовкѣ вслѣдствіе недостатка у торговцевъ хлѣба, поставлена была въ крайнее затрудненіе и открывшимся недочетомъ суммъ и множествомъ непредвидѣнныхъ препятствій. (См. Ж. Смол. 1868, стр. 153; Прав. Вѣстн. 1869, № 63 Ж. Чрезв. Сборн. 15 февр. 1872). Олонецкое земство приступило къ этому вслѣдствіе признанной ею невозможности, за пропускомъ времени, сдѣлать закупку посредствомъ подряда съ публичныхъ торговъ; послѣдствія, не смотря на самыя дѣятельныя хлопоты, оказа-

лись невыгодны: хлѣбъ во время не получился (См. Ж. Олон. 1868, стр. 65, 81). Тверская управа, высказавшая воззрѣніе, что распоряженіе продовольственнымъ капиталомъ всего удобнѣе для пониженія рыночныхъ цѣнъ (Ж. 1868, 319), приступила къ хозяйственной заготовкѣ и для другой цѣли: вслѣдствіе недостатка подвижнаго состава Николаевской желѣзной дороги, хлѣбъ, закупленный тверскими купцами въ Москвѣ и южныхъ губерніяхъ, лежалъ въ Москвѣ и не доставлялся; управа по этимъ обстоятельствамъ сама закупила въ Курскѣ 500 кулей и испросила разрѣшеніе перевезти его внѣ очереди (Ibid., стр. 298). Конечно та же цѣль могла бы быть достигнута, еслибы испросить разрѣшеніе перевезти внѣ очереди и хлѣбъ, заготовленный купцами.

Не болѣе можетъ быть оправдана хозяйственная заготовка цѣлью раздавать изъ такихъ болѣе дешевыхъ заготовокъ безвозвратныя ссуды дѣйствительно нуждающимся. Подобныя выдачи, совершенно необходимыя въ тѣхъ случаяхъ, когда точнымъ образомъ опредѣлена степень бѣдности, представляющей безвыходное положеніе, — могутъ быть съ такою же, если не съ большею выгодою, производимы посредствомъ назначенія мѣстнымъ органамъ призрѣнія бѣдныхъ опредѣленныхъ суммъ для покупки хлѣба и раздачи такимъ нуждающимся. Впрочемъ, при отсутствіи у насъ органовъ призрѣнія бѣдныхъ, весьма немногія земскія собранія рѣшились дѣлать безвозвратныя ссуды. (См. распоряженія относительно этого вопроса Херсонскаго губ. собр., Журн. 1867, стр. 249; Смоленскаго губ. собр., въ Прав. Вѣстн. 1869, № 63).

Невыгоды приступать къ хозяйственнымъ заготовкамъ сознаны уже многими земскими собраніями. Это прямо выразило земство Смоленское (Ж. 1867, 198), Херсонское (Сборникъ 1869, № 5, 40), Полтавское (Ж. 1868, стр. 398), С.-Петербургское (Докладъ Спб. губ. управы, 1868, стр. 31).

5) Способъ взыскиванія выданныхъ ссудъ, подведенный по закону подъ общій порядокъ, для земскихъ сборовъ установленный, опять приводитъ къ заключенію о томъ, что пользоваться продовольственнымъ капиталомъ не въ связи съ другими средствами продовольствія, чрезвычайно затруднительно. Полученная вслѣдствіе неурожая или обѣдненія ссуда не скоро можетъ быть уплачена крестьяниномъ безъ того, чтобы не ввергнуть его опять въ крайность и необходимость ожидать новой помощи отъ земства. Слагать и дѣлать разсрочки недоимокъ по ссудамъ изъ продовольственнаго капитала предоставлено губернскому собранію.

Роль его въ этомъ отношеніи крайне затруднительна: нельзя не понять, что безъ разсрочки и нерѣдко полнаго сложенія можетъ явиться нищета, а дѣлая такія сложенія, легко разрушить вообще необширный продовольственный капиталъ. Опытъ показалъ, что старательное взысканіе казенныхъ недоимокъ посредствомъ продажи скота, орудій и др. имущества служитъ одною изъ причинъ недостатка продовольствія. Весьма справедливо потому предложеніе новгородской управы ввести обязательную общественную запашку, какъ способъ возвращенія выданныхъ земскихъ ссудъ. Тверское собраніе, главнымъ образомъ въ видахъ обезпеченія народнаго продовольствія, обратилось въ 1868 г. съ просьбою къ губернатору, посредникамъ и полицейскимъ управленіямъ, не прибѣгать, при взысканіи недоимокъ, къ продажѣ скота, орудій и имущества поселянъ. (Журн. Тверск. 1868, 291). Точно также и Симбирское губернское собраніе, въ сессію 1869 г., просило своего предсѣдателя довести до свѣдѣнія губернатора, что въ случаѣ, если государственные и общественные сборы будутъ взыскиваться съ тою строгостію, какъ это производилось въ 1869 г. въ селеніяхъ, постигнутыхъ въ предшествующіе годы неурожаемъ, то никакія пособія изъ продовольственнаго капитала не будутъ въ состояніи избавить крестьянъ отъ бѣдствій голода. (Прав. В. 1870, № 31).

§ 143.

Еслибы этихъ двухъ средствъ для обезпеченія продовольствія—запасныхъ магазиновъ и продовольственныхъ капиталовъ, оказалось недостаточно, то земскимъ учрежденіямъ предоставляется ходатайствовать о пособіи у министерства внутреннихъ дѣлъ. Съ этою цѣлію образовавшійся, за вышеразсмотрѣннымъ распредѣленіемъ продовольственныхъ капиталовъ по губерніямъ, остатокъ изъ прежнихъ продовольственныхъ капиталовъ переданъ министерству внутреннихъ дѣлъ, какъ общій продовольственный капиталъ имперіи. Онъ составляетъ спеціальное средство министерства внутреннихъ дѣлъ, обращающееся изъ процентовъ въ государственномъ банкѣ или въ процентныхъ бумагахъ, и документы на оныя хранятся въ главномъ казначействѣ. Въ то же время въ министерство внутреннихъ дѣлъ были переданы изъ министерства государственныхъ имуществъ центральные хлѣбные магазины; въ 1867 г. министру предоставлено оные упразднять, обращая выручаемыя отъ продажи хлѣба

и магазинныхъ зданій деньги въ составъ общаго по имперіи продовольственнаго капитала. Для производства расходовъ изъ общаго продовольственнаго капитала министерство испрашиваетъ ежегодно, въ установленномъ порядкѣ, по годовой смѣтѣ его спеціальныхъ средствъ кредитъ на такую сумму, какая будетъ представляться необходимою, по ближайшему его разсмотрѣнію. Общимъ правиломъ постановлено, что на одну губернію министерство можетъ изъ этого капитала разрѣшить ссуду не свыше 150,000 рублей въ годъ; на высшую сумму требуется Высочайшее разрѣшеніе, испрашиваемое чрезъ комитетъ министровъ. Такая ссуда зачисляется безпроцентнымъ на три года долгомъ на мѣстной губернской земской управѣ (или на коммиссіи продовольствія, въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія). Если въ теченіи трехъ лѣтъ управы не получатъ съ заемщиковъ уплаты, то въ теченіи четвертаго года заемщикъ долженъ платить по 3% въ годъ. (Правила 6 марта 1867, пом. въ Прил. II къ ст. 1 Устава нар. продов., т. XIII, по продолж. 1868).

Во время чрезвычайной дороговизны 1867 — 1869 г. нѣкоторыя земскія собранія принуждены были, за недостаточностью и хлѣбныхъ запасовъ и продовольственнаго капитала, обратиться къ министерству внутреннихъ дѣлъ за пособіемъ изъ общаго продовольственнаго капитала. Такъ Смоленское земство въ 1867 г., когда управа убѣдилась, что вслѣдствіе необыкновеннаго неурожая нельзя управиться земскими средствами, стало ходатайствовать объ отпускѣ изъ продовольственнаго капитала 1½ милліона рублей—для оказанія помощи ссудами и открытія земляныхъ работъ по Московско-Смоленской желѣзной дорогѣ для доставленія заработковъ. Министерство внутреннихъ дѣлъ вслѣдствіе этого ходатайства снарядило особую коммиссію, и на основаніи ея изслѣдованій испросило чрезъ комитетъ министровъ Высочайшее разрѣшеніе объ отпускѣ Смоленскому земству 900,000 рублей для пособій ссудами и 300,000 р. для производства общественныхъ работъ въ предѣлахъ Смоленской губерніи на Московско-Смоленской желѣзной дорогѣ. (Журн. Смол. губ. собр. 1867, стр. 197; 1868, 75, 163; Прав. В. 1869, № 63). Новгородское земство обращалось за такимъ пособіемъ но въ меньшемъ размѣрѣ, дабы открыть обширную хозяйственную операцію заготовки хлѣба. (Отчетъ Новгород. управы за первое трехлѣтіе, стр. 18; журн. собр. 1868, стр. 93; докладъ управы собр. 1869 г. въ Прав. В. 1870, № 49).

§ 144.

Еслибы и такого чрезвычайнаго средства оказалось недостаточно для предупрежденія голода, то остается обратиться къ пособіямъ частныхъ лицъ. Средства такой частной благотворительности могутъ тогда оказать дѣйствительную помощь, если существуетъ надлежащая мѣстная организація, имѣющая возможность всѣ представляющіяся средства обезпеченія продовольствія связать въ одно цѣлое. Вслѣдствіе чрезвычайной дороговизны, охватившей многія мѣстности Россіи въ 1867—69 гг., при своевременномъ заявленіи о томъ земскихъ управъ, оказалось необходимымъ, не разсчитивая на обыкновенныя средства помощи, вызвать имущихъ оказать пособіе голодающимъ. Въ январѣ 1868 г., съ Высочайшаго разрѣшенія открыта была повсемѣстная въ имперіи подписка въ пользу пострадавшихъ отъ неурожая. Въ собственную канцелярію Государыни Цесаревны и въ отдѣлы устроенной тогда, подъ предсѣдательствомъ Государя Цесаревича, коммиссіи поступило деньгами болѣе 2-хъ милліоновъ (2.036,604 р.) и хлѣбомъ на 55 т. р. — (Изъ этой суммы коммиссіею было выдано въ пособіе: Архангельской губерніи 430 тыс., Витебской 20 т., Вологодской 60 т., Енисейской 5 т., Калужской 3 т., Ковенской 67 т., Курляндской 15 т., Лифляндской 12 т., Могилевской 46 т., Нижегородской 3 т., Новгородской 246 т., Олонецкой 206 т., Орловской 25 т., Псковской 108т., Рязанской 10 т., Самарской 520 руб. С.-Петербургской 130 т., Симбирской 8 т., Смоленской 135 т., Сувалкской 15 т., Тверской 53 т., Тульской 25 т., Черниговской 20 т., Эстляндской 42 т., Ярославской 7 т., Финляндіи 35 т.).

Голодъ въ Самарской губерніи въ 1873 г. также вызвалъ чрезвычайныя мѣры помощи со стороны правительства, земскихъ и городскихъ собраній и частныхъ лицъ.*

§ 145.

Кромѣ разсмотрѣнныхъ общихъ средствъ, принимаемыхъ въ Россіи для обезпеченія народнаго продовольствія, закономъ указываются еще особыя средства для предупрежденія дороговизны жизненныхъ припасовъ

* Мѣры правительственнаго пособія Самарской губерніи министерство внутр. дѣлъ указало въ Прав. В. 1873 № 305; образованіе петербургскаго комитета для помощи голодающимъ Самарской губ., въ Пр. В. 1873. № 310.

въ городахъ и столицахъ. Подтверждая старинныя постановленія императрицы Екатерины II, обезпечивающія сельскимъ обывателямъ право безпрепятственно провозить въ города всякаго рода потребные для продовольствія припасы, законъ поручаетъ въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія, давать разрѣшеніе на открытіе въ городахъ торговъ и базаровъ уѣзднымъ земскимъ учрежденіямъ, а на органовъ исполнительной полиціи возлагаетъ обязанность посѣщать рынки, и въ случаѣ, если услышатъ или усмотрятъ скудость, худобу или дороговизну съѣстныхъ припасовъ, немедленно доносить о томъ своему начальству. Вмѣстѣ съ тѣмъ законъ предоставляетъ, когда потребуетъ необходимость, устанавлять въ городахъ таксу на мясо и на печеный хлѣбъ. (Т. XIII, уст. нар. прод. 740—757.)

Для обезпеченія продовольствія столицъ, кромѣ мѣръ, содѣйствующихъ дешевизнѣ прогона въ столицы скота (объ этомъ см. ниже, § 285), для предупрежденія дороговизны жизненныхъ припасовъ въ Петербургѣ имѣются слѣдующія распоряженія: 1) принимать всѣ зависящія отъ мѣстныхъ, при рѣкахъ и каналахъ, особенно при Тверцѣ и Волгѣ, властей, мѣры къ скорѣйшему ходу судовъ, плывущихъ съ съѣстными припасами въ Петербургъ... 2) Министру внутреннихъ дѣлъ, въ случаяхъ, когда предвидится затрудненіе въ продовольствіи столицы хлѣбомъ, предоставлено входить въ заблаговременное сношеніе съ военнымъ министромъ о томъ, чтобы въ предварительныя кондиціи о поставкѣ для Петербургскаго военнаго округа провіанта, было включаемо условіе, что заготовленіе такого провіанта можетъ производиться только въ Рыбинскѣ и ниже Рыбинска. (До 1865 г. законъ ставилъ множество ограниченій для подрядчиковъ провіанта во всѣ казенныя мѣста въ Петербургѣ, но опытъ показалъ безполезность такихъ ограниченій, почему всѣ оныя отмѣнены и удержано только на крайніе случаи такое право министра внутренныхъ дѣлъ ограничить подрядчиковъ въ правѣ ихъ покупать провіантъ ниже Рыбинска. Въ томъ же году отмѣненъ существовавшій съ 1826 г. законъ, предоставлявшій военному генералъ-губернатору право воспретить выпускъ изъ Петербурга хлѣба за границу.) 3) Въ случаѣ чрезвычайной дороговизны хлѣба въ Петербургѣ, по соглашенію министровъ внутренныхъ дѣлъ и военнаго, изъ магазиновъ провіантскаго вѣдомства открывается для бѣдныхъ, представляющихъ узаконенныя удостовѣренія о бѣдности, продажа муки, крупы и овса по пониженнымъ противъ рыночныхъ цѣнамъ; съ этою цѣлію въ про-

віантскихъ столичныхъ магазинахъ указано содержать въ запасѣ 40 т. четвертей хлѣба. (778, 789—804). 4) Для наблюденія за торговлею съѣстными припасами въ Петербургѣ, за соблюденіемъ установленной на мясо и печеный хлѣбъ таксы, купеческимъ обществомъ избираются четыре торговые смотрителя, между коими городъ раздѣленъ на нѣсколько участковъ; они дѣйствуютъ подъ непосредственнымъ наблюденіемъ Городской Распорядительной Думы. (758).

Въ Москвѣ наблюденіе за торговлею съѣстными припасами возлагается на такихъ же торговыхъ смотрителей; но кромѣ ихъ для торгово-полицейскаго надзора Думою избирается опредѣленное число гласныхъ. Самыя правила для предупрежденія дороговизны съѣстныхъ припасовъ въ Москвѣ, примѣнительно къ существующимъ порядкамъ въ Петербургѣ, законъ поручаетъ издавать министерству внутреннихъ дѣлъ, по соглашенію съ Московскимъ генералъ-губернаторомъ. (759).

ГЛАВА IV.

Мѣры для призрѣнія бѣдныхъ и предупрежденія нищеты.

§ 146.

Призрѣніе бѣдныхъ, пока ограничивалось оказаніемъ помощи неимущимъ изъ религіозныхъ требованій и полицейскимъ преслѣдованіемъ нищенства, какъ вреднаго промысла, составляло несложный и мало интересный вопросъ. Когда же въ XIX стол. сознали важность разграниченія понятій бѣдности и нищеты и убѣдились въ необходимости создать условія, при которыхъ трудящіеся бѣдные не обращались бы въ нищихъ, дѣло призрѣнія бѣдныхъ столкнулось съ двумя классами соціальнаго строя европейскихъ государствъ — классомъ рабочихъ и классомъ пролетаріевъ, — вопросъ призрѣнія бѣдныхъ дѣлается важнѣйшимъ изъ современныхъ соціальныхъ и политическихъ вопросовъ, вызываетъ множество теорій для его разъясненія и множество общественныхъ и государственныхъ учрежденій для надлежащаго его разрѣшенія.

Является прежде всего необходимымъ разграничить понятія *бѣдности* и *нищеты*. Бѣдность и нищета не тождественны. Бѣдность есть понятіе относительное, разъясняющееся понятіемъ богатства. Неимѣющій достаточнаго количества средствъ для удовлетворенія своимъ потребностямъ есть бѣдный сравнительно съ тѣмъ, у котораго такихъ средствъ при тѣхъ же потребностяхъ достаточно. Во всѣхъ слояхъ обще-

ства потому могутъ быть бѣдные, если сравнивать ихъ съ болѣе богатыми. Но если у человѣка нѣтъ достаточныхъ средствъ, чтобы удовлетворить своимъ существеннымъ человѣческимъ потребностямъ, и если для него нѣтъ возможности и пріобрѣсти такихъ средствъ, то является положеніе *нищеты*. Съ положеніемъ нищеты стоитъ рядомъ положеніе пролетаріата, подъ которымъ разумѣется положеніе такого бѣднаго работника, существованіе котораго зависитъ отъ случая полученія работы, безъ которой онъ тотчасъ впадаетъ въ нищету. Положеніе пролетаріата, являющееся отъ ненормальныхъ условій соціяльнаго строя, если охватываетъ цѣлыя массы, дѣлается важнымъ политическимъ вопросомъ. Съ понятіемъ пролетаріата не должно быть смѣшиваемо понятіе *обѣдненія массы*. Хотя послѣдствія того и другаго положенія—пролетаріата и обѣдненія массы—одинаковы, но причины, ихъ возбуждающія, и слѣдовательно мѣры, кои должны быть предпринимаемы для ихъ предупрежденія, различны. Нерѣдко *пролетаріатъ* называютъ *пауперизмомъ*, но большинство подъ пауперизмомъ разумѣютъ совокупность невыгодныхъ экономическихъ и нравственныхъ послѣдствій, возбуждаемыхъ пролетаріатомъ и нищетою.

Какъ нищета, такъ и пролетаріатъ представляютъ явленія, крайне опасныя, какъ для подвергающихся онымъ, такъ и для цѣлаго общества. Безспорно, что впадающій въ нищету, является въ положеніи, совершенно недостойномъ человѣка: такое положеніе разбиваетъ его личность, ввергаетъ его въ уныніе, пороки, въ состояніе животнаго. Такъ какъ собственными своими силами отдѣльный человѣкъ уничтожить такого положенія не можетъ, то согласно коренному закону науки полиціи, на помощь ему должна явиться полицейская дѣятельность государства. Какая же эта дѣятельность и какъ можетъ она проявиться? При историческомъ разсмотрѣніи вопроса пауперизма (см. ниже § 147 и слѣд.) можно увидѣть, что когда дѣло призрѣнія бѣдныхъ брала на себя главнымъ образомъ церковь, то было убѣжденіе, что на помощь неимущимъ должна являться *частная благотворительность* и благотворительная дѣятельность общества, какъ совокупности частныхъ лицъ; когда въ это дѣло помощи бѣднымъ стало вторгаться прямо правительство, прежде всего по поводу борьбы съ нищими-промышленниками, какъ классомъ, представляющимъ многоразличныя опасности, то частную благотворительность, какъ условіе, содѣйствующее развитію нищенскаго промысла, правительства стали воспрещать и стремились замѣнить ее *обще-*

ственною и правительственною помощью. Вмѣстѣ съ тѣмъ сталъ рождаться анализъ, которое изъ этихъ средствъ лучше и скорѣе можетъ достигнуть цѣли — частная благотворительность или правительственная дѣятельность. Раскрылись невыгоды какъ той, такъ и другой. Нападавшіе (особенно въ концѣ XVIII и началѣ XIX ст.) на правительственныя распоряженія, воспрещавшія частную благотворительность, стремились доказать, какъ ихъ несправедливость, такъ и невозможность практическаго выполненія. Справедливо замѣчали, можетъ ли законъ воспрещать такія дѣянія, которыя составляютъ выполненіе важнѣйшихъ религіозныхъ обязанностей человѣка; можетъ ли правительство, издающее такой несправедливый законъ, найти и средства надзора для его выполненія: истинная помощь бѣдному скрывается отъ глазъ наблюдателя; по высокой заповѣди Спасителя, лѣвая рука въ этомъ случаѣ не должна знать, что дѣлаетъ правая. И чѣмъ же, спрашивали, законъ замѣнитъ частную благотворительность? Можетъ ли холодная, сухая помощь правительственнаго или общественнаго учрежденія замѣнить теплую, братскую помощь христіанина? Съ другой стороны, стоявшіе за необходимость взять дѣло призрѣнія бѣдныхъ въ руки правительства и воспретить частную благотворительность, доказывали, что послѣдняя вовсе не благотворительность, а совершенное противорѣчіе надлежащей помощи. Частная благотворительность, говорили, есть слѣпое подаяніе нищему, безъ изслѣдованія, нуждается ли онъ въ дѣятельности, не хитрый ли онъ промышленникъ. Воспрещеніе такой благотворительности, замѣчали далѣе, вовсе не будетъ нападеніемъ на религіозное чувство, ибо желающій помочь бѣдному собрату всегда будетъ имѣть къ тому возможность посредствомъ внесенія своей лепты въ общественныя или правительственныя учрежденія. При такомъ условіи можно шире развивать правительственную и общественную помощь и принять надлежащія предупредительныя мѣры противъ причинъ, порождающихъ бѣдность и вмѣстѣ съ тѣмъ вести удачную борьбу съ классомъ нищихъ-промышленниковъ. Къ этому присоединяли еще и тотъ мотивъ, что частная благотворительность оскорбляетъ личность бѣднаго, получающаго частныя подачки, правительственная помощь напротивъ возвышаетъ его: признаетъ его право испытывать надлежащее примѣненіе полицейскаго закона, считающаго обязанностію государства явиться на помощь отдѣльному лицу въ томъ случаѣ, когда собственныхъ его отдѣльныхъ средствъ недостаточно для борьбы съ опасностію. Доказывая такую обязанность

государства взять дѣло призрѣнія бѣдныхъ въ руки правительства, пришли и къ тому положенію, что обѣдненіе многихъ, а равно развитіе пролетаріата создаетъ такое условіе соціяльнаго строя, къ которому правительство не въ правѣ относиться равнодушно, ибо это условіе, вытекая изъ вопроса бѣдности, дѣлается вопросомъ политическимъ, въ разрѣшеніи котораго частная благотворительность совершенно безсильна. Въ этомъ дѣлѣ, во первыхъ, поднимается вопросъ объ отношеніи собственниковъ и капиталистовъ къ лицамъ, неимѣющимъ ни собственности, ни капиталовъ, иногда не располагающимъ и трудомъ, и во вторыхъ, въ немъ представляются опасности для всего политическаго строя, ибо, какъ нищіе, такъ и пролетаріи, если правительство не будетъ систематически проводить своихъ полицейскихъ мѣръ для оказанія дѣйствительной имъ помощи и предупрежденія обѣдненія другихъ, — будутъ имѣть причину вовсе не дорожить интересами государственнаго порядка и спокойствія и могутъ сдѣлаться грозою для разрушенія всѣхъ важнѣйшихъ условій государственной жизни.

Какъ самые споры о достоинствахъ и недостаткахъ каждаго изъ трехъ видовъ благотворительности, такъ и совершенно новое практическое изученіе бѣдности, нищеты и пролетаріата, равно изслѣдованія объ экономическихъ и соціяльныхъ законахъ европейской жизни рядомъ съ получившими чрезвычайное развитіе въ новое время союзами и ассоціаціями бѣдныхъ для оказанія взаимной другъ другу помощи, создаютъ для современной науки полиціи положеніе, не только примиряющее всѣ виды благотворительности—частной, общественной и правительственной, но и связывающее ихъ въ одно органическое цѣлое. Нынѣшнему государству не только нѣтъ никакой надобности воспрещать частную благотворительность, напротивъ должно стремиться къ наибольшему ея развитію. Оказывается несбыточною мечтою доставить вопросу пауперизма надлежащее удовлетвореніе только правительственными средствами. Государству важно принимать косвенныя средства, чрезъ развитіе религіознаго и умственнаго образованія, къ тому, чтобы частная благотворительность осуществлялась правильно; только въ тѣхъ случаяхъ, когда частная благотворительность будетъ проявлять себя способами, вредными или опасными, правительство въ правѣ ее воспретить. На этомъ основаніи, всѣ предпріятія, частнымъ лицомъ, или совокупностію частныхъ лицъ, какъ обществомъ, особенно различнаго рода ассоціаціями самихъ бѣдныхъ, совершаемыя для помощи бѣднымъ, напр. учреждаемые ими бога-

дѣльни, сиротскіе домы, общества взаимныхъ страхованій, различнаго рода кассы и т. п., должны или предварительно быть одобрены правительствомъ или ему заявлены. Въ тѣхъ случаяхъ и въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ частная благотворительность или дѣятельность союзовъ и ассоціацій будетъ оказываться недостаточною, должна явиться полицейская дѣятельность страны въ дѣлѣ пауперизма: прежде всего должна обнаружиться дѣятельность общины. Если добровольно такая дѣятельность не проявила себя, то правительству принадлежитъ право вызвать ее и поставить подъ свое наблюденіе. Если бы дѣятельность общественная и общины оказалась недостаточна, то пополнить ее обязывается правительство на общія государственныя средства. Чѣмъ болѣе развивается дѣятельность частная и общественная, какъ совокупности частныхъ лицъ, чѣмъ сильнѣе рядомъ съ такою частною благотворительностію и дѣятельностію союзовъ и ассоціацій будутъ дѣйствовать общины, тѣмъ менѣе нужно будетъ вторгаться въ это дѣло прямо правительству.

Сливая эти три вида благотворительности въ одно цѣлое и различая случаи полицейской помощи, когда таковая требуется для отдѣльныхъ лицъ обѣднѣвшихъ и когда ее нужно оказать цѣлымъ массамъ, впавшимъ въ пролетаріатъ, новое государство предпринимаетъ двоякаго рода мѣры. Однѣ изъ нихъ направляются для предупрежденія бѣдности, другія для пособія бѣднымъ. Оба эти рода мѣръ, предпринимаемыя какъ частною благотворительностію, такъ общественною и правительственною полицейскою дѣятельностію, органически связаны другъ съ другомъ: развитіе мѣръ помощи бѣднымъ обезпечиваетъ надлежащее приложеніе мѣръ предупредительныхъ, и наоборотъ.

Прежде разсмотрѣнія двухъ разрядовъ этихъ мѣръ, предварительно приведемъ положенія нынѣ дѣйствующихъ законодательствъ, съ историческимъ разъясненіемъ самаго хода развившихся въ нынѣшнія формы полицейскихъ началъ. (Изъ обширнѣйшей литературы касательно пауперизма, подробно указанной у Моля, P. W., I, 354, см. *De Gérando*, De la bienfaisance publique, I—IV, Пар. 1839; *Ducpetiaux*, Traité de moyens de soulager et de prevenir l'indigence; Брюсс. 1832, и La question de la charité, Брюсс. 1858; *Martin-Doisy*, Dictionnaire d'économie charitable, 4 т. Пар. 1856; *Em. Laurent*, Le paupérisme et les associations de prévoyance, Пар. 1860; *A. Emminghaus*, Das Armenwesen und die Armengesetzgebung in europäischen Staaten, Берл. 1870).

§ 147.

Вопросъ о необходимости оказывать пособіе бѣднымъ занималъ уже законодателей древняго міра. Моисеево право, проведшее для обезпеченія равенства Евреевъ, какъ одинаковыхъ рабовъ Іеговы, начало коммунизма, не признававшее права поземельной собственности, но только пятидесятилѣтняго владѣнія, проводитъ кромѣ того положеніе объ обязанности богатаго удѣлять часть неимущимъ: $^1/_{16}$-я часть поля не можетъ быть убираема владѣльцемъ, но должна быть оставляема въ пользу бѣдныхъ; кромѣ того въ пользу ихъ должна быть собираема десятина со всѣхъ доходовъ; опредѣлена милостыня, на которую въ правѣ разсчитывать скитающійся нищій. Вводя такую обязанность помогать нищему, Моисеево право опредѣляетъ самое понятіе нищаго, имѣющаго пользоваться милостынею, — какъ неспособнаго къ работѣ и неимѣющаго опредѣленнаго количества денегъ. Талмудъ, въ толкованіяхъ Моисеева права, разъясняетъ такую обязанность богатаго, какъ важнѣйшую не только нравственную, но и религіозную обязанность: милостыня — больше всевозможныхъ жертвъ, имѣетъ болѣе значенія, нежели совокупность всѣхъ молитвъ. — Подобное же положеніе ставитъ и Коранъ Магомета, заимствовавшаго свои начала изъ Моисеева права и изъ христіанской религіи. Выставляя обязанность богатаго помогать бѣдному, какъ условіе искупленія грѣховъ, Коранъ установляетъ въ пользу бѣдныхъ, состоящихъ подъ покровительствомъ Бога, десятинный сборъ съ недвижимыхъ имуществъ, и извѣстныя подаянія въ опредѣленныхъ случаяхъ; нищенство дозволяется тѣмъ, которые не имѣютъ пропитанія и на одинъ день. — Въ классическихъ государствахъ древняго міра является уже помощь бѣднымъ, хотя не по религіознымъ, а по государственнымъ началамъ, но еще весьма неразвита. Въ Аѳинахъ, при существованіи рабовъ, при возможности для гражданъ жить на счетъ побѣжденныхъ, долго не появлялось нищихъ гражданъ, и только послѣ многихъ войнъ, особенно послѣ Пелопонисской войны, оказалось необходимымъ выдавать изувѣченнымъ и вообще неспособнымъ къ пріобрѣтенію имуществъ гражданамъ (ἀδύνατοι) пособіе изъ государственной казны; именно, по изслѣдованію совѣтомъ 500 мужей и съ утвержденія народнаго собранія, имъ ежедневно могли выдавать до двухъ оболовъ (ежемѣсячно около 3-хъ нашихъ рублей). Рядомъ съ такою государственною помощью,

существовали и самостоятельные союзы лицъ (ἔρανοι), заключавшіеся для взаимной помощи посредствомъ выдачи ссудъ (*Böck*, Staatshaushaltung der Athener). Въ Римѣ, въ цвѣтущее время его республиканской жизни, при множествѣ выгодныхъ условій, создававшихъ правильныя экономическія отношенія его гражданъ, не могло явиться вопроса о помощи бѣднымъ. Когда же жизнь стала склоняться къ упадку, изъ государственной казны является раздача хлѣба нетолько бѣднымъ, но вообще гражданамъ; хотя патріиціи и богатые не пользовались этимъ, но собственно впервые только при Августѣ они были исключены относительно пользованія такимъ правомъ. Каждый гражданинъ имѣлъ право получать ежемѣсячно опредѣленное количество хлѣба иногда по рыночной цѣнѣ, иногда безденежно, смотря по тому, какая партія господствовала. Только съ Цезаря начинаются мѣры призрѣнія бѣдныхъ: число гражданъ, могущихъ получать продовольствіе отъ государства, было уменьшено до 150,000, при чемъ безденежно таковымъ могли пользоваться только признанные бѣдными. Число таковыхъ при императорахъ бывало весьма различно. Впослѣдствіи, кромѣ хлѣба, отъ казны выдавалось масло, мясо, соль, одежда, деньги. Безпорядочность такой раздачи была полная, при отсутствіи надлежащихъ способовъ узнанія степени бѣдности. При Неронѣ и Гадріанѣ является болѣе правильности, и приносится болѣе пользы относительно безмезднаго содержанія бѣдныхъ дѣтей, нетолько въ Римѣ, но и провинціяхъ. (*Becker*, die römischen Alterthümer).

Въ средневѣковыхъ государствахъ дѣло призрѣнія бѣдныхъ, выходя изъ религіи Спасителя, что начало милостыни есть дѣло душеспасительное, соединяется съ надеждою на царствіе небесное («подающій ближнему подаетъ Богу; легче вельблюду сквозь игольныя уши пройти, нежели богатому внити въ царствіе небесное» и пр.),—стало опираться главнымъ образомъ на начало частной благотворительности и на дѣятельность въ этомъ отношеніи церкви, въ пользу которой, и слѣдуя ея проповѣдямъ, вѣрующіе стали жертвовать капиталы и имущества. Церковь почти вездѣ въ западной европѣ сдѣлалась покровительницею и пріютомъ для убогихъ и нищихъ. До конца XIV ст. нигдѣ (кромѣ острова Исландіи) правительство прямо не обращается къ этому вопросу. Развившіеся въ средніе вѣка корпораціи, цехи, гильдіи и пр., помогавшіе своимъ бѣднымъ собственными средствами, особыя отношенія сеньеровъ къ ихъ homines и землевладѣльцевъ къ крѣпостнымъ, населявшимъ ихъ земли, а равно заботы церкви о нищихъ, дѣлали всякое вмѣшательство правительства

въ это дѣло ненужнымъ.—Власти только оказывали съ своей стороны содѣйствіе церкви въ полученіи ея доходовъ въ пользу бѣдныхъ, и въ признаніи обязанностей корпорацій, посредствомъ выдачи имъ привилегій на существованіе, призрѣвать ихъ бѣдныхъ. Церковь для того, чтобы имѣть возможность получать доходы въ пользу бѣдныхъ, мотивировала обязанность общинъ платить сборы церкви для бѣдныхъ, и такимъ образомъ поселила въ обществѣ убѣжденіе, что община имѣетъ обязанность содержать своихъ бѣдныхъ, убѣжденіе, которымъ впослѣдствіи воспользовались и свѣтскія законодательства, когда начали въ XV и XVI столѣтіяхъ издавать свои законоположенія, преслѣдующія нищенство и опредѣляющія способъ оказанія помощи бѣднымъ. Впрочемъ въ Англіи еще въ IX ст. свѣтская власть прямо возлагала на епископа обязанность доставлять по возможности содержаніе и одежду такимъ бѣднякамъ, которые не въ состояніи содержать себя собственною работою. (Королю Эгберту приписывается такое постановленіе 827 года: «episcopus pauperibus et infirmis, qui debilitate faciente non possunt suis manibus laborare, victum et vestimentum in quantum possibilitas fuerit, largiatur»). Въ XI ст., по закону Этельреда, изъ десятины, получаемой епископомъ, третья часть должна идти въ пользу бѣдныхъ.

Только на сѣверѣ Европы, въ особенности на островѣ Исландіи, призрѣніе бѣдныхъ не возлагалось на церковь, но правительство взяло это на себя, и въ XII ст. составился замѣчательный кодексъ *Грагасъ*, имѣвшій впослѣдствіи вліяніе на способы общественнаго призрѣнія бѣдныхъ въ цѣломъ Скандинавскомъ мірѣ и также въ Англіи. Бѣдность обитателей Исландіи, не бывшихъ въ состояніи дѣлать сильныхъ приношеній въ пользу церкви, и отсутствіе богатыхъ землевладѣльцевъ не обѣщало никогда выгоднаго поприща для духовныхъ; немногіе монастыри, существовавшіе въ Исландіи, должны были помышлять только о средствахъ собственнаго существованія и не доходили до обязанности кормить другихъ бѣдныхъ. Сама необходимость заставила общество организовать призрѣніе бѣдныхъ. Организація эта изложена въ этомъ замѣчательномъ кодексѣ *Грагасъ*, который заключаетъ въ себѣ четыре главныхъ начала: 1) между бѣдными различаетъ нежелающихъ работать отъ неспособныхъ къ работѣ; первыхъ онъ преслѣдуетъ какъ бродягъ, вторымъ стремится доставить призрѣніе; 2) бродяжничество признаетъ преступленіемъ противъ цѣлаго общества; 3) основывая призрѣніе бѣдныхъ главнымъ образомъ на семейныхъ и родственныхъ отношеніяхъ,

администрацію призрѣнія поручаетъ общественному, государственному управленію; 4) самое призрѣніе стремится сдѣлать не подаяніемъ, но обязанностію гражданъ, т. е. желаетъ не уронить человѣческой личности того, кому доставляется призрѣніе. (Болѣе подробное разсмотрѣніе этого замѣчательнаго кодекса *Грагасъ* см. въ моей Рѣчи, о призрѣніи бѣдныхъ, СПБ. 1861).

Въ Россіи до конца XVII ст. (до Ѳедора Алексѣевича) правительство почти не вторгалось въ дѣло призрѣнія бѣдныхъ, предоставляя это вполнѣ церкви. Явившійся съ самаго принятія христіанства обычай князей давать церкви десятину со всѣхъ княжескихъ доходовъ, развившійся вмѣстѣ съ тѣмъ по примѣру князей, особенно въ періодъ Монгольскій, обычай частныхъ лицъ оставлять церкви имущество *по душѣ*, скоро распространившіеся въ Россіи монастыри, а равно свойственный Русскому человѣку характеръ гостепріимства и поданія бѣдному, снабженія неимущаго милостынею,—обезпечивали долгое время вопросъ призрѣнія бѣдныхъ и не вызывали вторженія правительства. Способъ призрѣнія, принятый церковію и монастырями, и частная благотворительность развивали однако тунеядство и создавали нищенскій промыселъ. Только по отношенію къ монастырямъ Западной Россіи имѣются свѣдѣнія, что тамъ монахини имѣли главнымъ предназначеніемъ воспитаніе бѣдныхъ сиротъ, хожденіе за больными въ госпиталяхъ и богадѣльняхъ, во всей же Россіи церковь и монастыри безъ особаго разбора принимали нищихъ и убогихъ подъ свое покровительство, подъ именемъ *церковныхъ и богадѣльныхъ людей;* около церквей и монастырей возникали цѣлыя нищенскія слободы, количество нищихъ — промышленниковъ увеличивалось искусственно. Такимъ пріемамъ церкви содѣйствовали обычаи князей и богатыхъ горожанъ, дѣлавшихъ пиры и устроивавшихъ, по разнымъ случаямъ семейныхъ празднествъ, общія трапезы для нищихъ и убогихъ. На Стоглавомъ соборѣ признано уже было необходимымъ выдѣлить отъ нищихъ-промышленниковъ дѣйствительныхъ нищихъ—прокаженныхъ и состарѣвшихся; находили полезнымъ переписать ихъ по всѣмъ городамъ, устроить для нихъ богадѣльни мужскія и женскія подъ вѣдѣніемъ добрыхъ священниковъ и градскихъ цѣловальниковъ, и содержать такія богадѣльни на счетъ частной милостыни (Стоглавъ гл. ОГ); къ такому заключенію пришли, отвѣчая на тотъ царскій вопросъ, что въ богадѣльныхъ избахъ, на которыхъ идетъ содержаніе, какъ изъ царской казны, такъ и отъ многихъ благотворите-

лей, содержатся не настоящіе нищіе, а тѣ, которые платятъ за такое помѣщеніе прикащикамъ, управляющимъ богадѣльными избами (Вопр. II). Въ связи съ этимъ распоряженіемъ стоитъ учрежденіе *Приказа строенія богадѣленъ*, но дѣятельность его, какъ и вообще заботы правительства о постановленіи вопроса призрѣнія бѣдныхъ на надлежащія основанія были до конца XVII ст. весьма слабы. (О призрѣніи бѣдныхъ въ древней Россіи, см. *Стога*, объ общественномъ призрѣніи въ Россіи, частъ 1-я, СПБ. 1818).

§ 148.

Правительства западноевропейскихъ государствъ, выступивъ съ конца XIV столѣтія для борьбы съ этою опасностію, открыли прежде всего полицейское преслѣдованіе нищихъ и частной благотворительности, затѣмъ стали изыскивать средства для надлежащей полицейской дѣятельности относительно предупрежденія и уничтоженія нищенства, но до новѣйшаго времени, до тридцатыхъ годовъ нынѣшняго столѣтія не могли установить надлежащихъ началъ. Ошибки, постоянно дѣлавшіяся въ теченіи всего этого періода Англіею, Франціею и Германіею, представляются весьма поучительными для теоріи пауперизма.

Въ Англіи, уже въ концѣ XIV ст., вслѣдствіе значительной массы отвыкшихъ во время войнъ отъ труда, желавшихъ жить на чужой счетъ, представлявшихся уже правительству безпокойными и опасными (staffstrikers), равно вслѣдствіе начавшихъ измѣняться по причинѣ увеличившейся дороговизны обычаевъ богатыхъ людей, распустившихъ лишнюю прислугу, а главнымъ образомъ вслѣдствіе эмансипаціи крѣпостныхъ, внесшей въ общество цѣлый классъ пролетаріевъ, родилось сознаніе, что заботъ церкви въ этомъ дѣлѣ недостаточно. Правительство, предполагая помочь дѣлу вторженіемъ въ экономическія отношенія между нанимателями и работниками, регистраціею самыхъ работъ, таксами, воспрещеніемъ переходить отъ земледѣльческой работы къ мануфактурной и т. п., коснулось и вопроса нищихъ. Статутъ Ричарда II 1388 г. дѣлаетъ различіе между способными и неспособными къ работѣ; послѣднимъ дозволяется просить милостыню, но только въ томъ приходѣ, гдѣ ихъ застанетъ уставъ; способные же къ работѣ должны быть отправляемы въ приходъ, гдѣ родились и тамъ заниматься работою. Впослѣдствіи, въ XVI ст. являются строгія предписанія относительно способ-

ныхъ къ работѣ, но попадающихся между скитающимися нищими: въ 1530 г. возложена на приходъ обязанность искоренять такихъ нищихъ-бродягъ, подвергая ихъ тѣлеснымъ наказаніямъ и возвращая на родину. По статуту Эдуарда VI, 1547 г., способные къ работѣ, мужчина или женщина, уличенные въ томъ, что просили милостыню въ теченіи трехъ дней, отдаются на два года въ рабство тому, кто донесетъ на нихъ мировому судьѣ, и вмѣстѣ съ тѣмъ подвергаются клейменію (на груди выжигалась горячимъ желѣзомъ буква v—vagabond). Вмѣстѣ съ тѣмъ для оказанія помощи неспособнымъ къ работѣ нищимъ, по статуту 27 Генриха VIII, 1536 г., повелѣвается учредить въ каждомъ приходѣ кассу въ вѣдѣніи церковной власти, при чемъ воспрещается подаяніе милостыни.—Для осуществленія проекта такихъ кассъ потребовалось устроить съ обывателей прихода сборы. По статуту Эдуарда VI 1552 г. собственникъ, отказывающійся платить такой сборъ, долженъ быть убѣждаемъ приходскимъ пасторомъ, а затѣмъ епископомъ. Въ 1563 г. уже постановлено, что если убѣжденія епископа не подѣйствуютъ, то такой собственникъ призывается къ мировому судьѣ, который можетъ какъ обязать его заплатить извѣстную сумму, такъ и подвергнуть тюремному заключенію. Наконецъ, при Елисаветѣ, въ 1572 г., введенъ налогъ въ пользу бѣдныхъ. И такъ какъ передъ этимъ законъ стремился сильными уголовными угрозами освободиться отъ помощи нищимъ, способнымъ къ работѣ, заставляя всѣхъ мужчинъ, отъ 12—60 лѣтъ, женщинъ, отъ 12—40 лѣтъ, заниматься какою нибудь работою, то явилось практическое затрудненіе для такихъ бѣдняковъ сбывать ихъ издѣлія; статутъ 1572 г. опредѣлилъ часть приходскихъ сборовъ употреблять на покупку произведеній у работниковъ, ненаходящихъ сбыта; на эти же приходскіе сборы устроивать работные дома, въ которыхъ молодыхъ нищихъ исправлять посредствомъ пріученія ихъ къ работѣ, и кромѣ того открывать работы для работниковъ, не находящихъ труда. Выступивъ такимъ образомъ на этотъ путь оказанія помощи бѣднымъ посредствомъ доставленія имъ работы, законодательство далѣе зарывалось все болѣе и болѣе въ этихъ планахъ. Въ 1601 г. состоялся знаменитый статутъ королевы Елисаветы, возложившій на приходы обязанность доставлять работу способнымъ къ труду и ненаходящимъ его. Этотъ статутъ, вмѣстѣ съ дополненіями его въ концѣ XVIII ст., составилъ новую причину развитія пролетаріата въ Англіи. Въ этомъ статутѣ видѣнъ результатъ, до котораго доведено было правительство прежними его ошибками: ограниче-

ніемъ свободы труда, таксами и пр. Разительно представляются вредныя послѣдствія этого статута послѣ сдѣланныхъ къ нему дополненій въ концѣ XVIII ст. (1795 г.), когда понятіе неимущаго, нуждающагося было расширено, и когда положено работнику, невырабатывающему достаточно для своего содержанія, приплачивать недостающее изъ приходской кассы. Работники не только перестали довольствоваться своими частными заработками, но нашли выгоднымъ заработывать менѣе, ибо при этомъ имъ болѣе доплачивалось изъ приходской кассы; понятна явившаяся отсюда деморализація бѣднаго рабочаго класса съ опаснѣйшими послѣдствіями для всего соціальнаго строя Англіи. Къ этой главной причинѣ присоединялись и двѣ побочныя: обязательство, возложенное тогда же на всѣхъ хозяевъ-промышленниковъ взять къ себѣ опредѣленное число бѣдныхъ въ работники, и невозможность получить достаточно грамотныхъ инспекторовъ, коимъ поручено было вести списки бѣднымъ, имѣющимъ получать пособіе. — Самой точной критикѣ были подвергнуты ошибки и недостатки этой системы пособія бѣднымъ учрежденною Англійскимъ парламентомъ коммиссіею для изученія этого дѣла. Въ ея рапортѣ 1834 г. (отлично разобранномъ въ соч. *Kleinschrod*, Der Pauperismus in England, Регенсб. 1845, и *S. Kries*, Die englische Armenpflege, Берл. 1863) представлены, какъ главнѣйшія причины пагубности дѣйствовавшей системы: 1) выдача денежныхъ пособій способнымъ къ работѣ; 2) дурное устроеніе работныхъ домовъ; 3) возложеніе на приходъ обязанностей, превышающихъ его силы, что можетъ быть поправлено соединеніемъ нѣсколькихъ приходовъ въ одну общину; 4) плохой выборъ инспекторовъ и отсутствіе центральнаго надзора. — Реформа этого дѣла въ Англіи въ 1834 г., распространенная черезъ 4 года на Шотландію и въ 1845 г. на Ирландію, представляетъ въ нынѣ дѣйствующемъ англійскомъ правѣ о призрѣніи бѣдныхъ (см. ниже, § 152) осуществленіе проекта коммиссіи.

§ 149.

Во Франціи, хотя съ самыхъ отдаленныхъ временъ была проповѣдуема церковію обязанность общины кормить своихъ бѣдныхъ, но эта обязанность никогда не получила такого развитія, какъ въ Англіи. За небольшими исключеніями, дѣло призрѣнія бѣдныхъ во Франціи до новѣйшаго времени главнымъ образомъ предоставлялось заботамъ част-

ныхъ лицъ. Изданный Франциском I законъ (ордонансъ 1536 г.), возлагавшій на церковные приходы въ Парижѣ обязанность призрѣвать бѣдныхъ, дополненный закономъ 1544 г., повелѣвшимъ для собиранія въ пользу бѣдныхъ налога и распредѣленій собираемаго учредить особое установленіе — bureau général, изъ 13 гражданъ и 4 парламентскихъ членовъ, хотя впослѣдствіи и былъ распространенъ на цѣлую Францію, и вездѣ повелѣно было учредить подобныя бюро, но примѣненъ былъ этотъ законъ только въ Парижѣ, гдѣ до революціи и существовалъ налогъ въ пользу бѣдныхъ: въ другихъ мѣстахъ такого точнаго налога не существовало, но дѣлались по временамъ только сборы въ пользу бѣдныхъ. Извѣстнымъ ordonnance de Moulin 1561 г. признано было, что нищіе должны получать призрѣніе отъ той общины, въ которой родились, вслѣдствіе чего во всѣхъ остальныхъ мѣстностяхъ имъ нищенство воспрещено. Закономъ Людовика XIV (1662 г.) это постановленіе было еще болѣе развито указаніемъ двоякаго способа призрѣнія бѣдныхъ, неспособныхъ къ работѣ: оказаніемъ пособія живущимъ въ собственныхъ квартирахъ и призрѣніемъ ихъ посредствомъ помѣщенія въ общественныя зданія. Въ общинѣ опредѣлялось составлять точные листы о бѣдныхъ, заслуживающихъ пособія; частныя подаянія на улицахъ обложены штрафомъ, и нищихъ промышленниковъ указано подвергать ссылкамъ. Для осуществленія же этихъ предписаній попытки общинъ оказались весьма слабыми. Революція разрушила и эти попытки создать администрацію призрѣнія бѣдныхъ. Разрушивъ создававшіяся учрежденія и отобравъ ихъ имущества и капиталы въ казну, республиканское правительство задалось мечтою, что правительство обязано каждаго бѣднаго содержать непосредственно отъ себя, такъ какъ каждому гражданину принадлежитъ право имѣть защиту и помощь со стороны государства. (Въ 1790 и 1791 г. правительство дѣйствительно пробовало содержать въ Парижѣ до 30 т. бѣдныхъ, въ Тулузѣ 11 т., въ Аміенѣ 15 т. и пр., на назначенные для того національнымъ собраніемъ 15 милл. франковъ). *Comité de mendicité*, дѣйствовавшій въ 1793 г., подъ предсѣдательствомъ *De la Rochefoucault Liancourt*, призналъ нищихъ кредиторами государства, а государство—ихъ должникомъ; предполагалось открыть центральное учрежденіе общественнаго призрѣнія бѣдныхъ, воспитывать сиротъ, призрѣвать больныхъ и престарѣлыхъ; рабочимъ, ненаходящимъ труда, доставлять работу отъ государства; при этомъ всякую частную помощь воспретить, а все призрѣніе взять на счетъ

казны, распредѣливъ сумму, какая будетъ назначена по департаментамъ; на этомъ основаніи попавшихся въ прошеніи милостыни запирать въ рабочій домъ.—Столь широкіе планы, внесшіе совершенно новый взглядъ на дѣло пауперизма и на обязанности по отношенію къ нему правительства, не могли однако осуществиться. Уже скоро увидѣли необходимымъ обратиться, если не къ столь широкимъ, то къ болѣе практическимъ планамъ: въ V-мъ году повелѣно возстановить существовавшіе до революціи благотворительныя учрежденія и возвратить отобранные у нихъ капиталы и имущества. Закономъ 7 фримера, возложившимъ главныя заботы въ каждой общинѣ на bureau de bienfaisance, положены начала нынѣдѣйствующему законодательству: этотъ законъ дополненъ и развитъ ордонансами 31 окт. 1821 г., 6-го іюня 1830 и закономъ 7 авг. 1851 г. — Широкій планъ закона 1793 г., вовсе не осуществившійся, оставившій своимъ послѣдствіемъ чрезвычайный пауперизмъ и въ исторіи призрѣнія періодъ совершеннаго отсутствія мѣръ дѣйствительной помощи бѣднымъ, возобновлялся опять въ 1848 г. особенно по отношенію къ вопросу, что правительство обязано доставлять работу гражданамъ, ненаходящимъ труда. И тутъ еще сильнѣе, чѣмъ въ 1793 г., убѣдились въ невозможности для правительства браться за это дѣло въ той формѣ, какъ того желали. Но вмѣстѣ съ тѣмъ создавшіяся попытки убѣдили въ томъ положеніи, что весь вопросъ призрѣнія есть вопросъ полицейскій, и въ томъ случаѣ, когда для его разрѣшенія будетъ недостаточна дѣятельность частныхъ лицъ, обществъ и общинъ, должна явиться помощь со стороны правительства (См. ст. *Maurice Block*, пом. въ соч. *Emminghaus*, Das Armenwesen, Берл. 1870, 601—635).

§ 150.

Въ Германіи гораздо позже, только съ прошедшаго столѣтія, является законодательство о призрѣніи бѣдныхъ: до тѣхъ поръ германскія правительства ограничивались полицейскими воспрещеніями нищенства.—Общее имперское законодательство сильно заботится о преслѣдованіи нищихъ. На сеймѣ 1497 г. являются объ этомъ постановленія, въ извѣстной Каролинѣ 1532 г. возлагается обязанность на отдѣльныхъ властей преслѣдовать скитающихся нищихъ; въ Reichspolizeiordung 1577 г. указывается вмѣстѣ съ тѣмъ, что общины должны содержать своихъ бѣдныхъ, создавать необходимыя для призрѣнія бѣдныхъ учрежденія; въ императорскомъ патентѣ 1731 г. повелѣно нищенствующихъ

подмастерьевъ вовсе не пускать въ города. — Подобно императорскимъ и постановленія отдѣльныхъ владѣльцевъ ограничивались предписаніями, воспрещавшими нищенство подъ страхомъ наказаній. Полицейскіе органы особенно изощряли способности въ недопущеніи нищенствующихъ переходить границы. Положеніе Германіи, еще въ первой половинѣ XVIII ст. страдавшей отъ громаднаго количества нищихъ, показываетъ совершенную безполезность мѣръ, преслѣдующихъ нищенство, при отсутствіи надлежащихъ началъ призрѣнія бѣдныхъ. (См. *K. Biedermann*, Deutschland im achtzehnten Jahrhundert, Лейпц. 1854). Въ XVIII ст. во всѣхъ германскихъ государствахъ являются попытки создать начала дѣйствительнаго призрѣнія бѣдныхъ.

Впрочемъ, надобно замѣтить, что въ Австріи уже въ XIII ст. стали устроиваться, именно въ Вѣнѣ, братства изъ свѣтскихъ членовъ, ставившія себѣ задачею на средства, получаемыя отъ монастырей, создавать учрежденія для призрѣнія бѣдныхъ и больныхъ. (См. *Karl Weiss*, Geschichte der öffentlichen Anstalten, Fonds und Stiftungen für die Armenversorgung in Wien. Вѣна, 1867). Переходъ же къ законоположеніямъ съ дѣйствительно полицейскимъ характеромъ представляетъ патентъ Карла VI (17 января 1724 г.), постановившій дѣлать разборъ скитающимся нищимъ, способныхъ къ работѣ принуждать къ оной, а неспособныхъ отправлять въ ихъ общины для прокорма; въ Вѣнѣ и др. городахъ устроить работные домы и въ нихъ какъ обучать сиротъ грамотѣ и ремесламъ, такъ открывать работу ищущимъ оной, помѣщать туда и отставныхъ солдатъ, а для бѣдныхъ, впавшихъ въ неизлечимыя болѣзни, устроить домъ призрѣнія; чтобы получить нужныя для того средства, при церквахъ дѣлать періодическія собранія для полученія пожертвованій. Эти начала были полнѣе развиты при Маріи Терезіи («Bettlerschub und Verpflegsordnung» 22 Н. 1754 г.). Но полнѣйшая реформа произведена въ 1728 г. при Іосифѣ II, когда въ основаніе всей администраціи приняты были начала, положенныя графомъ *Букои* (Bouquoy) въ устроенное имъ общество для призрѣнія бѣдныхъ («die Vereinigung aus Liebe des Nächsten»). Существенное положеніе заключалось въ томъ, что бѣдные, требующіе пособія, раздѣлены на двѣ категоріи: одни, какъ совершенно бѣдные, должны быть призрѣваемы въ богадѣльняхъ и домахъ, учреждаемыхъ для бѣдныхъ, другіе, которымъ нужно не призрѣніе, но только поддержка и помощь, ввѣрены цѣлому учрежденію Armen-Institut, устроеніе котораго и средства были уже воз-

можны, при существованіи съ давнихъ временъ въ Вѣнѣ выше упомянутыхъ братствъ.—Положеніе Іосифа II въ главныхъ чертахъ остается и теперь дѣйствующимъ закономъ въ Австріи.

Въ Пруссіи обязанность общинъ заботиться о своихъ бѣдныхъ прямо была высказана при курфистѣ Фридрихѣ III, эдиктомъ 1696 г., разъяснена положеніями о призрѣніи бѣдныхъ (Armen-und Bettlerordnungen) 18 марта 1701 г. и 19 сентября 1708 г., при чемъ дозволялось общинамъ, для достиженія этихъ цѣлей, устроивать взаимные союзы. При Фридрихѣ II повелѣно устроить спеціальную организацію общественнаго призрѣнія бѣдныхъ, открыть кассы для бѣдныхъ и предпринять строжайшее преслѣдованіе скитающихся нищихъ. Его эдиктъ 28 апрѣля 1748 г. служилъ основою администраціи по призрѣнію бѣдныхъ до новой реформы, введенной въ 1842 г. и пополненной въ 1855 г. Этимъ эдиктомъ признавалась обязанность государства позаботиться о гражданахъ, кои не могутъ содержать себя собственными средствами и не получаютъ надлежащихъ пособій отъ другихъ частныхъ лицъ; на этомъ основаніи государство обязано доставлять таковымъ работы, если они могутъ трудиться; способныхъ къ работѣ, но нежелающихъ трудиться, государство въ правѣ принудить къ труду, равно въ правѣ воспретить и преслѣдовать нищенство. — (*Ernst Brusch*, Armenwesen und Armengesetzgebung im Königreich Preussen, пом. у *Emminghaus*, Das Armenwesen, стр. 25—67.)

Начала Прусскаго права послужили главными основаніями для новаго имперскаго закона Германіи, 6 іюня 1870 г. (Das deutsche Rechtsgesetz über den Unterstüzungswohnsitz). Этотъ законъ, примѣняемый теперь во всѣхъ государствахъ, составляющихъ герм. имперію, кладетъ новыя, хотя весьма еще несовершенныя, основы для общиннаго призрѣнія бѣдныхъ (См. C. *Rocholl*, System des deutschen Armenpflegerechts, 2 т. Берл. 1872 ср. ниже, § 154).

§ 151.

Русское правительство сознало необходимость обратиться къ дѣлу призрѣнія бѣдныхъ съ своими государственными мѣрами, а не ограничиваться отпускомъ суммъ въ пользу церкви, въ концѣ XVII ст.; затѣмъ при Петрѣ I является множество предписаній для устроенія этого дѣла, но осуществленіе его попытокъ и то недостаточно удачное представляетъ только учрежденіе губерній Екатерины II. Съ учрежденія министерствъ

видно желаніе поставить администрацію призрѣнія бѣдныхъ на европейскія основанія, при чемъ современное законодательство главный разсчетъ ведетъ на дѣятельность земскихъ учрежденій. До новѣйшаго времени заботы государства ограничивались мѣрами для призрѣнія бѣдныхъ только въ городахъ. Помѣщичье право и общинная жизнь селъ скрывали сельскихъ бѣдныхъ и пролетаріевъ; было убѣжденіе, что въ Россіи вовсе не имѣется бѣдныхъ, требующихъ пособій и вызывающихъ надлежащія полицейскія учрежденія, за немногими исключеніями въ городахъ.

При *Θедорѣ Алексѣевичѣ* въ 1682 г., для предупрежденія нищенскаго промысла, предполагали приступить къ устроенію на счетъ государства заведеній призрѣнія бѣдныхъ. Предполагалось устройство *двухъ шпиталень по новымъ европскимъ обычаямъ* (на содержаніе которыхъ были назначены вотчины, бывшія за Архангельскимъ епископомъ), — «чтобы впредь по улицамъ бродящихъ и лежащихъ нищихъ, межъ которыми притворные воры, а всѣмъ здоровы и работать могутъ, нѣ было.» (Этотъ замѣчательный указъ не вошелъ въ Полное Собраніе Зак., онъ разбирается у *Стога* и у Рихтера, Geschichte d. Medicin. II, 354). Точно также, но съ угрозою для нищихъ-промышленниковъ наказанія кнутомъ и ссылки въ дальніе сибирскіе города, заботится объ искорененіи этого промысла указъ 30 Ноября 1691 г. (П. С. № 1,424). Петръ I, продолжая эту же систему преслѣдованія нищихъ, и воспрещая, подобно современнымъ ему законодательствамъ, частную благотворительность, даетъ указанія духовенству, какимъ образомъ дѣйствовать въ дѣлѣ призрѣнія бѣдныхъ, отличая дѣйствительно бѣдныхъ отъ нищихъ-промышленниковъ, вмѣстѣ съ тѣмъ предполагаетъ провести въ своей новой администраціи какъ начала предупрежденія бѣдности, такъ и надлежащее призрѣніе бѣдныхъ.

Въ регламентѣ Духовной Коллегіи Петръ высказалъ свое воззрѣніе на крайне неточную дѣятельность церкви въ вопросахъ призрѣнія бѣдныхъ. Разъяснивъ первоначально въ отдѣльныхъ указахъ необходимость различать дѣйствительныхъ нищихъ отъ нищихъ-промышленниковъ, помѣщая первыхъ въ богадѣльни, послѣднихъ, подвергая наказаніямъ батогами, отсылать на мѣстожительство; попавшихся во второй и третій разъ, наказывать кнутомъ и ссылать въ каторгу. Петръ воспретилъ подачу милостыни подъ угрозою штрафа пяти рублей (№№ 3,172, 3,213, 4,047). Въ регламентѣ Духовной Коллегіи поручаетъ Синоду создать новыя начала, дабы согласить религіозное чувство

христіанскаго милосердія съ предупрежденіемъ опасностей, проистекающихъ для общества отъ нищихъ-промышленниковъ. (См. Дух. реглам. Ч. III, п. 12, № 3,718). Повелѣвъ еще въ 1712 г. завести по всѣмъ губерніямъ богадѣльни для престарѣлыхъ и увѣчныхъ, неспособныхъ къ работѣ, и для незаконнорожденныхъ дѣтей, по примѣру устроеннаго Новгородскимъ митрополитомъ Іовомъ въ Колмовѣ-монастырѣ особаго заведенія (№№ 2,467, 2,477), Петръ прежде всего хотѣлъ въ такія монастырскія и церковныя богадѣльни помѣщать престарѣлыхъ раненныхъ и увѣчныхъ военныхъ чиновъ; для содержанія ихъ въ такихъ богадѣльняхъ указано было давать имъ хлѣбное и денежное жалованье (№ 3,576), а для построенія при церквахъ богадѣленъ для нищенствующихъ больныхъ повелѣно было обращать свѣчные сборы. (Указъ именный 28 февр. 1721 г., указъ Св. Синода 14 дек. 1722 г. сл. Описаніе документовъ и дѣлъ архива Св. Синода, I, стр. 117). Открывавшихся при ревизіяхъ увѣчныхъ и дряхлыхъ, неспособныхъ къ работѣ, повелѣвалось (въ 1723 г.) въ окладъ не писать, а отправлять въ богадѣльни (№ 4,335). Желаніе было вполнѣ справедливо, но невыполнимо по недостаточности богадѣленъ.—Петръ I, кромѣ средствъ и заботъ церкви, велъ относительно устроенія этого дѣла свои разсчеты на созданные имъ Городовые Магистраты. Имъ поручалъ онъ создать какъ мѣры для предупрежденія нищеты, такъ и мѣры для дѣйствительнаго пособія бѣднымъ. Регламентъ Главному Магистрату (16 января 1721 г.) указываетъ магистрату каждаго города построить *смирительные домы*, для заключенія въ оные на принудительную работу нищихъ промышленниковъ, способныхъ къ работѣ («еще жъ лѣнивые, здоровые, нищіе и гуляки, которые нехотя трудитися о своемъ пропитаніи, ядятъ хлѣбъ вотще, и прочіе, симъ подобные»), и *прядильные домы*, для заключенія таковыхъ же женщинъ («для непотребнаго жъ и неистоваго женскаго пола»); тутъ же высказалось желаніе преобразователя, чтобы магистраты постепенно, «безъ отягченія народнаго», устроили, по примѣру европейскихъ государствъ, сиротскіе домы и госпитали. (Гл. XX, № 3,708).

Какъ магистраты, по разнымъ причинамъ, не въ состояніи были выполнить возлагавшихся на нихъ важныхъ порученій, и какъ средства церковныя оказались весьма недостаточными для заведенія и содержанія богадѣленъ, то при преемникахъ Петра I до учрежденія о губерніяхъ 1775 г., безпрестанно повторяются указы, какъ о заведеніи богадѣленъ, такъ и о преслѣдованіи нищенства. Хотя въ разныхъ мѣстахъ, какъ

напр. въ столицахъ, Казани и пр. богадѣльни и были заведены, но какъ не было никакой организаціи въ дѣлѣ призрѣнія бѣдныхъ, то всѣ эти вопросы разрѣшались весьма неудовлетворительно. — Въ учрежденіи о губерніяхъ (7 Н. 1775 г.) являются попытки устроить это дѣло на совершенно новыхъ основаніяхъ, попытки, оказавшіяся впрочемъ мало состоятельными. Устроенный въ каждой губерніи *Приказъ общественнаго призрѣнія бѣдныхъ* получилъ чрезвычайное множество важнѣйшихъ предметовъ въ свое распоряженіе, а въ матеріяльномъ отношеніи и въ отношеніи силъ личнаго своего состава поставленъ былъ весьма невыгодно. Кромѣ администраціи по всѣмъ предполагавшимся тогда къ учрежденію школамъ, на приказъ, по администраціи дѣлами призрѣнія бѣдныхъ, было возложено учредить: больницы, сиротскіе домы, богадѣльни, особые домы для неизлечимыхъ больныхъ, домы для сумасшедшихъ, домы работные, домы смирительные. — Для расходованія на всѣ эти учрежденія каждому приказу единовременно было выдано изъ доходовъ губерніи по 15 т. рублей, съ правомъ распоряжаться этими деньгами на правахъ банковаго установленія, для раздачи оныхъ въ ссуды подъ вѣрные залоги; кромѣ того приказу дозволялось принимать частныя пожертвованія и учредить аптеку; впослѣдствіи къ этимъ средствамъ присоединены были штрафныя деньги и деньги, вносившіяся въ залогъ правой аппеляціи. Вообще средства, ввѣренныя приказамъ, были крайне недостаточны. Еще слабѣе были личныя силы Приказа. Составленный подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ двухъ засѣдателей Верхняго Земскаго Суда, двухъ засѣдателей Губ. Магистрата и двухъ засѣдателей Верхней Расправы, Приказъ, хотя и получилъ право приглашать въ свои засѣданія, въ случаѣ надобности, уѣзднаго предводителя дворянства или городскаго голову, но очевидно не былъ обезпеченъ въ своемъ составѣ лицами, спеціально знакомыми съ поручавшимся имъ дѣломъ, или могшими посвятить свои силы изученію дѣла и служенію ему, тѣмъ болѣе, что въ началѣ, на основаніи учрежденія, Приказъ имѣлъ засѣданія не въ теченіи цѣлаго года, но только отъ 8 января до страстной недѣли. Короткая инструкція по отношенію къ каждому изъ его заведеній, помѣщенная въ учрежденіи, мало обезпечивала успѣхъ. Въ самомъ зародышѣ приказъ носилъ начала формализма и бездѣйствія. Измѣнившійся въ началѣ XIX ст. составъ Приказовъ замѣненіемъ прежнихъ засѣдателей засѣдателями Совѣстнаго Суда, и присоединеніемъ впослѣдствіи къ составу нѣкоторыхъ приказовъ предводителей дворянства и не-

премѣнныхъ членовъ со стороны министерства внутреннихъ дѣлъ, мало могъ помочь дѣлу (№ 20, 176). При учрежденіи министерствъ приказы предположено было отдать въ вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ; но съ учрежденіемъ въ 1810 г. министерства полиціи, приказы были поставлены въ его вѣдомство, а въ 1819 г. переданы въ министерство внутреннихъ дѣлъ. Въ XIX ст., въ теченіи всего періода до открытія земскихъ учрежденій, нѣкоторые приказы представляли различіе сравнительно съ Екатерининскими, главнымъ образомъ по отношенію къ составу. (Таковы: Одесскій, Таганрогскій, Сибирскіе, Кавказскій, Бессарабскій и Войска Донскаго). Исторія Приказовъ общественнаго призрѣнія, съ введеніямъ земскихъ учрежденій завершающихъ свою дѣятельнвсть, весьма любопытна. Нѣкоторымъ изъ нихъ удалось съ большею удовлетворительностію, сравнительно съ другими, выполнить нѣкоторыя изъ возлагавшихся на нихъ обязанностей. Ко времени преобразованія приказовъ, прекращенія ихъ банковыхъ операцій, 55 дѣйствовавшихъ въ Россіи приказовъ въ (1857 году) производили всего обращенія на 134 милліона, изъ которыхъ самимъ приказамъ принадлежавшаго капитала было нѣсколько болѣе 13 милліоновъ. (См. изданныя Мин. внутреннихъ дѣлъ свѣдѣнія о приказахъ общ. призрѣнія, Т. 1, 1860); число заведеній, ими открытыхъ, было 735 и 34 отдѣленія (519 больницъ и 5 отдѣленій; 83 дома для умалишенныхъ и 6 отдѣленій; богадѣленъ и инвалидныхъ домовъ 107 и 4 отдѣленія; сиротскихъ домовъ 21 и 2 отд.. воспит. домовъ 8 и 14 отд.; училищъ для дѣтей канцел. служ. 16, фельдшерскихъ школъ 4, смирит. и рабочихъ домовъ 27 и 3 отд.); число призрѣваемыхъ было—181, 533. Относительно въ лучшихъ условіяхъ находились устроенныя ими больницы и богадѣльни сравнительно съ домами сиротскими, воспитательными и домами для умалишенныхъ. (См. Устройство общ. призрѣнія въ Россіи. Спб. 1862. Изд. мин. вн. дѣлъ).

Какъ по учрежденію о губерніяхъ было поставлено, что устроиваемыя Приказами человѣколюбивыя заведенія не должны исключать права частныхъ лицъ или обществъ устроивать подобныя же заведенія, то у насъ какъ въ XVIII, такъ особенно съ начала XIX ст. на частныя средства стали образовываться, рядомъ съ заведеніями приказовъ, частныя и общественныя человѣколюбивыя заведенія, для управленія которыми потребовалась и отдѣльная отъ приказовъ организація. — Кромѣ учрежденнаго, при Екатеринѣ II, отдѣльно отъ приказовъ, Воспитательнаго

Дома въ Москвѣ, съ отдѣленіемъ въ Петербургѣ (о чемъ будетъ изложено ниже) въ возвращенныхъ Россіи западныхъ губерніяхъ многія благотворительныя заведенія, устроенныя Римскокатолическою церковію, долго оставались при отдѣльномъ своемъ управленіи, поставленномъ затѣмъ въ непосредственное вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ. Точно также въ Прибалтійскихъ губерніяхъ благотворительныя заведенія имѣли особое свое управленіе. — За тѣмъ для множества человѣколюбивыхъ учрежденій, открывшихся въ Россіи, благодаря попеченіямъ Императрицы Маріи Ѳеодоровны, благодѣянія которой составляютъ цѣлый обширный періодъ Русской исторіи призрѣнія бѣдныхъ, составилось совершенно отдѣльное отъ Приказовъ управленіе. Подъ Ея непосредственнымъ вѣдѣніемъ начали дѣйствовать учрежденные еще при Екатеринѣ II Опекунскіе Совѣты въ Петербургѣ и Москвѣ для надзора за различными частями управленія благотворительныхъ заведеній, между коими Вдовьи и Сохранныя Казны, Воспитательные Домы, Вдовьи домы (въ Петербургѣ и Москвѣ) съ учредившимся въ Петербургѣ Обществомъ сестеръ милосердія, больницы для бѣдныхъ и пр., скоро показали свое благотворное значеніе. Создавшіяся такимъ образомъ многоразличныя благотворительныя учрежденія составили впослѣдствіи, подъ именемъ *Учрежденій Императрицы Маріи*, предметы вѣдомства учрежденнаго въ 1828 г. (26 октября, 2-е П. С. З. № 2,381) IV Отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи.

Рядомъ съ тѣми заботами, которыя проводила Императрица Марія Ѳедоровна относительно устроенія и развитія благотворительныхъ заведеній, начали учреждаться съ тою же цѣлію различнаго рода общества, существованіе коихъ разрѣшалось Высочайшею властію. Въ 1802 г. образовалось въ Петербургѣ человѣколюбивое общество съ обширнымъ планомъ, получившее въ 1816 г. подъ именемъ Императорскаго Человѣколюбиваго общества стройную организацію, доставившую ему значеніе правительственнаго установленія и въ тоже время частнаго общества, дѣйствующаго по призрѣнію бѣдныхъ на пространствѣ всего государства (№№ 20,266, 26,257). Оно дѣйствуетъ съ такимъ характеромъ и въ настоящее время. (См. ниже).

Наконецъ, съ учрежденія министерства государственныхъ имуществъ стали являться попытки положить начала для призрѣнія бѣдныхъ въ селеніяхъ государственныхъ крестьянъ посредствомъ устроенія сельскихъ

богадѣленъ, но развитіе таковыхъ ограничилось только желаніями, выразившимися въ положительномъ законѣ *).

§ 152.

Въ XIX ст. всѣ законодательства западноевропейскихъ государствъ стремятся, соглашая дѣятельность частную, общественную и правительственную въ вопросѣ призрѣнія бѣдныхъ, привести въ гармоническое единство мѣры предупрежденія бѣдности и мѣры пособія бѣднымъ, и для того устроиваютъ администрацію призрѣнія бѣдныхъ на новыхъ, сравнительно съ прежними, началахъ.

Въ Англіи реформа произведена закономъ 14 августа 1834 года, распространена на Ирландію въ 1838 г., и на Шотландію въ 1845 г. Впрочемъ въ этихъ трехъ частяхъ соединеннаго королевства начала, на которыхъ строится призрѣніе бѣдныхъ, и теперь представляютъ большія различія. Въ Шотландіи администрація призрѣнія бѣдныхъ находится въ тѣсной связи съ церковью, въ Англіи эта связь очень слабая, въ Ирландіи — вовсе не существуетъ. Въ Шотландіи способные къ работѣ не признаются субъектами, могущими получать помощь; въ Англіи и Ирландіи система призрѣнія построена на томъ, чтобы способнымъ къ работѣ доставлять ее, если сами не находятъ. Въ Шотландіи мѣстныя власти въ дѣлѣ призрѣнія почти независимы, въ Ирландіи и Англіи существуетъ централизація этого управленія.

Въ Англіи, при примѣненіи новаго закона 1834 г., потребовалось устроить центральное управленіе въ Лондонѣ: первоначально въ 1834 г. устроили *Poorlaw-Commissioners*, а потомъ *Poorlaw Board*, стоящее въ связи съ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ; президентъ этой центральной управы дѣйствуетъ въ зависимости отъ министра. Только президентъ получаетъ жалованье (2 т. ф.), другіе члены, назначенные королевскою властью, — безъ жалованья; непремѣнными членами, впрочемъ не дѣйствующими, въ этомъ управленіи состоятъ: лордъ-президентъ

*) См. *Стога*. Объ общественномъ призрѣніи въ Россіи. 4 ч. Спб. 1818—1831 обзоръ благотворительныхъ заведеній, основанныхъ Маріею Ѳедоровною, пом. въ 2-й части изданной *Глазуновымъ*, Жизни въ Бозѣ почіющей государыни императрицы Маріи Ѳедоровны; Спб. 1829; *Фролова*, Составъ и развитіе общественнаго призрѣнія въ Имперіи, помѣщ. въ Журн. Министерства внутр. дѣлъ, 1844, № 3 и 1845, № 12; *Ханыкова*, Историческій очеркъ правительственныхъ мѣръ по части общественнаго призрѣнія въ Россіи, Журн. Мин. внутр. дѣлъ, 1853, №№ 10 и 11.

тайнаго совѣта, канцлеръ казначейства и министръ внутреннихъ дѣлъ. Дѣйствующій — только президентъ съ двумя штатными секретарями (1,500 и 1,000 ф.) и двумя ихъ помощниками (1,200 и 900 ф.). Президентъ и одинъ изъ секретарей обыкновенно избираются въ парламентъ. Это центральное управленіе, для практическаго осуществленія принимаемыхъ имъ мѣръ, назначаетъ получающихъ жалованье (700 и 350 ф. на разъѣзды) инспекторовъ, изъ коихъ каждый дѣйствуетъ въ назначенномъ ему участкѣ, но въ опредѣленные сроки, по крайней мѣрѣ однажды въ мѣсяцъ, является съ отчетами, замѣчаніями и пр. въ Лондонъ. Инспектору ввѣряется какъ надзоръ за всѣми операціями по призрѣнію бѣдныхъ въ мѣстности, особенно же за содержаніемъ работныхъ домовъ, такъ и оказаніе мѣстнымъ органамъ содѣйствія посредствомъ современныхъ представленій центральному управленію. Такихъ инспекторовъ обыкновенно 13, хотя число это можетъ быть и измѣнено. Не имѣя голоса въ мѣстныхъ *совѣтахъ о бѣдныхъ* (Boards of guardians), они въ нихъ присутствуютъ и наблюдаютъ за исполненіемъ закона. — Какъ закономъ 1834 г. мѣстныя управленія явились въ видѣ уній или союзовъ нѣсколькихъ приходовъ (unions), то надзору каждаго инспектора ввѣрено опредѣленное число такихъ unions, обыкновенно около 60. Ведя, согласно своей инструкціи, надзоръ, инспекторъ долженъ наблюдать и за правильностію расчета, сколько каждый приходъ имѣетъ заплатить въ union; ему же поручается производить изслѣдованіе, въ случаѣ упущеній по должности мѣстными органами призрѣнія бѣдныхъ. — Дѣйствуя чрезъ своихъ инспекторовъ, центральное управленіе имѣетъ функцію наблюденія, возбужденія отвѣтственности предъ судомъ, дачи совѣтовъ и руковожденія. Центральное управленіе оказываетъ пособіе и матеріальное, назначая опредѣленную сумму для содержанія учителей въ школахъ бѣдныхъ, врачей и окружныхъ ревизоровъ и выдачи пособій въ тѣхъ случаяхъ, когда мѣстныхъ средствъ недостаточно. Ежегодно оно издерживаетъ около 200 т. ф.

Мѣстное управленіе сосредоточивается въ *приходахъ* (parish) и въ *уніяхъ* (unions). Послѣднія образованы главнымъ образомъ для совокупнаго устроенія и содержанія *работныхъ домовъ*. Пособіе же бѣднымъ лежитъ на обязанности непосредственно приходовъ, коихъ они уроженцы, или сосѣднихъ приходовъ. *Unions* издерживаютъ ежегодно (въ Англіи и въ Валлисѣ) до двухъ милліоновъ фунтовъ, а приходы до четырехъ милліоновъ.

Организація мѣстнаго управленія призрѣнія бѣдныхъ является *въ совѣтѣ призрѣвающихъ* (Board of guardians), состоящемъ изъ выборныхъ отъ приходскихъ союзовъ (*Unions*) и изъ членовъ по званію; избираются отъ каждаго прихода по одному; право выбора принадлежитъ каждому обывателю прихода, платившему въ теченіе послѣдняго года налогъ въ пользу бѣдныхъ и располагающему соотвѣтственнымъ количеству платимаго имъ налога числомъ голосовъ; избираемы могутъ быть только платящіе налогъ въ наибольшемъ размѣрѣ; по званію членами совѣта суть мѣстные мировые судьи, являющіеся главнѣйшими дѣятелями въ этихъ совѣтахъ. Совѣту ввѣрена вся мѣстная администрація относительно искорененія нищенства и призрѣнія бѣдныхъ, устроенія и содержанія работныхъ домовъ, для завѣдыванія которыми обыкновенно изъ состава совѣта выдѣляется особая коммиссія. Въ вѣдѣніи совѣта дѣйствуютъ Попечители бѣдныхъ, подъ названіемъ надсмотрщиковъ (Over-seers), въ рукахъ которыхъ до 1834 г. управленіе дѣлами бѣдныхъ находилось безконтрольно. Эта должность (отъ двухъ до четырехъ въ приходѣ) отправляется въ видѣ повинности, по назначенію сессіею мировыхъ судей. Имъ поручается веденіе списковъ бѣдныхъ и собираніе въ пользу бѣдныхъ налога. Совѣтами же назначаются и должностныя лица по управленію бѣдныхъ, съ жалованьемъ: секретарь (clerk of union), казначей, духовникъ, врачь работнаго дома, нѣсколько врачей для посѣщенія бѣдныхъ, директоръ и инспектрисса работнаго дома, учитель, учительница и прислуга. (До 1850 года въ 604 Unions такихъ оплачиваемыхъ должностей было на 550 тысячъ фунтовъ).

Налогъ въ пользу бѣдныхъ, начавшійся еще съ королевы Елисаветы падаетъ на поземельныхъ собственниковъ, но нѣкоторыя имущества, какъ лѣса и пр. освобождены. Сознаваемая всѣми неточность и неуравнительность этого сбора, возбудила съ 1843 года проекты произвести въ этомъ отношеніи реформу: увеличить общіе государственные налоги, и изъ нихъ отдѣлять соотвѣтственную сумму для призрѣнія бѣдныхъ.

Реформа распространена въ 1838 г. на *Ирландію*, бѣдность которой вызывала различныя мѣры парламента ужъ съ первыхъ годовъ нынѣшняго столѣтія. Той же коммиссіи, которая работала для Англіи, поручено было примѣнить реформу къ Ирландіи. Начали съ избранія инспекторовъ изъ природныхъ Ирландцевъ; по представленіи ими данныхъ, устроены *выборные округи* (Electoraldivisions), соотвѣтствующіе англійскимъ приходамъ, и изъ нихъ составлены Unions. Въ каждомъ округѣ

устроенъ совѣтъ, введенъ налогъ въ пользу бѣдныхъ и повелѣно открыть работные домы. (Въ 1846 году ихъ было уже 130 по одному въ каждой union). Вслѣдствіе явившагося въ 1846 году отъ болѣзни картофеля голода, эти средства оказались крайне недостаточными: бѣдныхъ считали не тысячами, а милліонами; англійское правительство въ 1846 и 47 г. выдало изъ государственнаго казначейства до 8 милліоновъ фунтовъ, и кромѣ того налогъ въ пользу бѣдныхъ давалъ значительную сумму: въ концѣ 1848 г. этого налога было собрано до 4 милліоновъ. Въ 1847 г. въ Дублинѣ учреждено самостоятельное центральное учрежденіе по призрѣнію бѣдныхъ и изданъ законъ, воспретившій нищенство въ Ирландіи подъ страхомъ наказанія.

На *Шотландію* англійская реформа въ извѣстной степени распространилась въ 1845 г. До тѣхъ поръ по приходамъ призрѣніе бѣдныхъ находилось въ рукахъ церковныхъ коллегій (Kirksessions) и аристократовъ—поземельныхъ собственниковъ, имѣвшихъ два раза въ году собранія, подъ предсѣдательствомъ духовнаго лица. Въ сѣверной части Шотландіи средства для помощи бѣднымъ ограничивались отдѣльными пожертвованіями, въ южной же были уже налоги; работныхъ домовъ было очень мало, всего 13, и тѣ устроены плохо; во многихъ приходахъ выдавались свидѣтельства о правѣ просить милостыню.—Коммиссія, коей поручено было ввести реформу, пришла къ заключенію, что новое законодательство нужно вводить въ примѣненіи къ существующему строю. Положеніемъ 4 августа 1845 г. принято: оказывать помощь какъ неспособнымъ къ работѣ, такъ и способнымъ, но не находящимъ ее; на приходы возложена обязанность оказывать помощь не только своимъ уроженцамъ, но и уроженцамъ другихъ приходовъ; нищенство безусловно запрещено; устроеніе работныхъ домовъ не сдѣлано обязательнымъ; учрежденіе налоговъ въ пользу бѣдныхъ проведено не довольно рѣшительно: въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ введенъ налогъ, онъ не можетъ быть уничтоженъ безъ высшаго разрѣшенія. Хотя предоставлено изъ приходовъ создавать союзы, подобно англійскимъ, но тѣмъ не менѣе приходъ оставленъ самостоятельнымъ центромъ. Въ каждомъ приходѣ учрежденъ совѣтъ бѣдныхъ, назначающій инспекторовъ. Центральное мѣсто (Board of supervision) получило иную функцію, чѣмъ въ Англіи и Ирландіи: оно не вторгается въ администрацію, но ограничивается указаніями и совѣтами. Въ Шотландіи приходы держатся того начала, чтобы помогать бѣднымъ, раздѣляемымъ на двѣ категоріи —

внесенныхъ въ списокъ и получающихъ постоянное пособіе (registered poor) и не внесенныхъ, получающихъ пособіе въ извѣстныхъ только случаяхъ (casual poor), по преимуществу на дому: изъ 90 тысячъ получающихъ призрѣніе, въ работныхъ домахъ помѣщается менѣе 10 т. (*G. Kries*, Die englische Armenpflege, Берл. 1863; статья *Meier'a*, пом. у *Emminghaus*, Das Armenwesen).

§ 153.

Во *Франціи*, въ настоящее время каждой общинѣ предоставляется (où l'autorité locale le jugera nécessaire) устроить *bureau de bienfaisance*. Оно состоитъ изъ назначаемыхъ префектомъ пяти членовъ, изъ коихъ одинъ ежегодно выбываетъ, но можетъ быть снова назначаемъ. Наблюденіе за дѣятельностію благотворительнаго бюро ввѣрено префекту. (Инструкція 8 февр. 1823 г.). Въ большихъ городахъ такія бюро имѣютъ многихъ должностныхъ лицъ съ содержаніемъ—секретаря, казначея и т. д.; но члены бюро содержанія не получаютъ. Такія бюро имѣютъ своихъ adjoints и dames de charité, для дѣятельности въ отдѣльныхъ участкахъ общины.—Денежныя средства, которыми располагаютъ бюро, получаются: 1) изъ доходовъ съ принадлежащихъ имъ капиталовъ и недвижимыхъ имуществъ (декретъ 12 іюля 1807 г.); 2) изъ сборовъ, которые имъ предоставлено дѣлать какъ въ церквахъ, такъ и въ домахъ (декретъ 1809 г.); 3) изъ вносимыхъ частными лицами пожертвованій и оставляемыхъ имуществъ по завѣщанію, что можетъ быть ими принимаемо только съ разрѣшенія префекта, а въ случаѣ спора со стороны наслѣдниковъ умершаго, не иначе, какъ съ разрѣшенія государственнаго совѣта; 4) изъ положенныхъ процентовъ со всѣхъ билетовъ, продаваемыхъ для общественныхъ представленій (droit des indigents, уст. закономъ 3 декабря 1809 г.); 5) изъ выдачъ, дѣлаемыхъ изъ кассы общины, къ чему впрочемъ община не обязывается, но она можетъ это дѣлать, какъ inspirée par l'humanité: возбуждавшійся нѣсколько разъ вопросъ объ установленіи налога въ пользу бѣдныхъ (taxe des pauvres) отвергнутъ, какъ несогласный съ духомъ французскаго права.—Функціи благотворительныхъ бюро—помогать бѣднымъ на дому—secourir les indigents à domicile, съ наведеніемъ справокъ о степени бѣдности, съ составленіемъ списковъ нуждающихся въ помощи, при чемъ для способныхъ къ работѣ, но не находящихъ ее, бюро обязывается оказать по-

средничество чрезъ сношеніе съ фабрикантами и вообще капиталистами, (Инстр. 1823 г. и циркуляръ министра внутреннихъ дѣлъ 5 мая 1852 года). Такихъ благотворительныхъ бюро во Франціи до 12,000 (по стат. даннымъ за 1861 г. — 11,563), оказывающихъ пособіе 1,200,000 лицъ, среднимъ числомъ по 15 франковъ на человѣка, и располагающихъ—обыкновенными доходами до 15 милл. фр., и экстраординарными до 8 милл., всего до 23 милл. (Всего бѣдныхъ во Франціи, если не останавливаться на совершенно субъективныхъ и неточныхъ доводахъ Дежерандо, Бальби, Ваттевиля и др., а руководствоваться цифрою освобожденныхъ по бѣдности отъ платежа прямыхъ налоговъ за 1861 г.— 1,495,729). Поручая благотворительнымъ бюро оказывать пособіе недостаточнымъ, законъ сохранилъ прежнее воспрещеніе нищенства; декретомъ 5 іюля 1808 г. въ каждомъ департаментѣ повелѣно открыть dépot de mendicité, и въ 59 департаментахъ открыты уже принудительные рабочіе домы для скитающихся нищихъ, въ другихъ департаментахъ таковые приготовляются.

Кромѣ благотворительныхъ бюро, въ общинахъ могутъ устроиваться благотворительныя учрежденія,—какъ больницы для бѣдныхъ, домы для умалишенныхъ, богадѣльни, сиротскіе домы и пр. Такими учрежденіями въ общинѣ управляетъ особая *административная коммиссія* (Commission administrative) — изъ пяти членовъ, назначаемыхъ префектомъ, а при обширности учрежденій—министромъ. Такихъ больницъ (въ 1869 году) во Франціи 415, богадѣленъ (hospices) 291, и учрежденій, составляющихъ и больницы и богадѣльни — 851, издерживающихъ ежегодно до 100 милліоновъ.

Рядомъ съ этими общинными учрежденіями по призрѣнію бѣдныхъ, въ новѣйшее время во Франціи играютъ чрезвычайно важную роль общественныя учрежденія въ пользу бѣдныхъ: многоразличныя ассоціаціи кредитныя, sociétés de secour mutuels и пр., коимъ большую поддержку оказываетъ правительство.

Наконецъ само правительство отъ себя, въ вѣдѣніи министерства внутреннихъ дѣлъ, содержитъ нѣкоторыя общія благотворительныя учрежденія—„Etablissements généraux de bienfaisance“, которыя по декрету 8 августа 1865 г., находились подъ особымъ покровительствомъ императрицы. (Таковыхъ 9 учрежденій во Франціи: 1) институтъ слѣпыхъ, подъ названіемъ „Quinze-vingts“; 2) Hospice Mont-Genèvre; 3) домъ умалишенныхъ—Charenton; 4) 3 училища для глухонѣмыхъ;

7, Institution des jeunes aveugles, и 2 богадѣльни для призрѣнія вышедшихъ изъ больницъ.

Для Парижа, главнымъ образомъ на основаніи закона 1849 г., существуютъ особыя правила sur l'assistance publique. (См. статью *M. Block*, пом. у *Emminghaus*, Das Armenwesen, Берлинъ 1870, стр. 601—635).

§ 154.

Въ Германской имперіи, т. е. во всѣхъ государствахъ, вошедшихъ въ ея составъ на основаніи ея учрежденія 16 апр. 1871 г., дѣйствуетъ относительно призрѣнія бѣдныхъ общій имперскій законъ 6 іюня 1870 г. (Das deutsche Reichsgesetz über den Unterstüzungswohnsitz), не вполнѣ только распространившійся на Баварію, Виртембергъ и Баденъ. Этотъ законъ, значительно подготовленный закономъ, изданнымъ 1 ноября 1867 г. для сѣверо-германскаго союза о свободѣ передвиженія и выѣзда (Freizügigkeitsgesetz) *) построенъ на основахъ Прусскаго законодательства о призрѣніи бѣдныхъ 1842 г. Первоначально предполагали содержаніе этого имперскаго закона ограничить постановленіями о призрѣніи только тѣхъ бѣдныхъ, которые, будучи гражданами одного германскаго государства, впадутъ въ бѣдность въ бытность ихъ въ другомъ государствѣ, входящемъ въ составъ Германской имперіи, и не касаться въ этомъ законѣ порядковъ призрѣнія бѣдныхъ въ каждомъ отдѣльномъ государствѣ, но рейхстагъ воспротивился такому проекту. Основное начало закона 1870 года строится на томъ положеніи, что необходимость оказанія помощи нуждающемуся находится въ тѣснѣйшей внутренней связи съ экономическою стороною государственнаго строя. Потому обязанность оказать помощь обѣднѣвшему должна лежать на той общинѣ,

*) Этотъ законъ 1867 г. о свободѣ передвиженій и переселеній (über die Freizügigkeit) распространился въ 1871 г. и на Виртембергъ, Баденъ, Гессенъ и Баварію. Этимъ закономъ признано право каждаго подданнаго одного изъ германскихъ государствъ, входящихъ теперь въ составъ имперіи, нетолько переѣзжать, но и поселяться въ другомъ государствѣ, пріобрѣтать всякую недвижимую собственность и заниматься всѣми дозволенными промыслами. Ограниченія поставлены только по отношенію къ лицамъ, совершившимъ преступленія и находящимся подъ надзоромъ полиціи. Поселившійся въ общинѣ чрезъ 3 мѣсяца можетъ быть подвергнутъ платежу общинныхъ налоговъ и исполненію повинностей. (См. *Mascher*, das Staatsbürger-Niederlassungs-und Aufenthaltsrecht. 1868).

которая пользовалась его дѣятельностію, его экономическою силою, пока онъ ее не потерялъ, пока не впалъ въ бѣдность. Отсюда вытекаетъ то послѣдствіе, что нельзя держаться господствовавшаго во многихъ государствахъ Германіи начала, что обязанность призрѣнія бѣднаго должна лежать на общинѣ, составляющей его мѣсто родины; напротивъ, какъ каждому подданному Германіи предоставлена полная свобода выбирать себѣ мѣстопребываніе и дѣятельность, что можетъ многихъ совершенно разлучить съ мѣстомъ родины, то нужно принять въ основу Прусское положеніе, что эта обязанность должна быть возложена на общину, гдѣ жилъ и дѣйствовалъ впавшій въ нищету (Unterstüzungswohnsitz). Выходя изъ этого положенія, законъ 1870 г. ввѣряетъ право наблюденія за выполненіемъ во всѣхъ частяхъ имперіи этого новаго закона союзному совѣту и имперскому канцлеру, и учреждаетъ, для разрѣшенія могущихъ быть споровъ между органами призрѣнія бѣдныхъ различныхъ государствъ имперіи, высшую инстанцію по управленію дѣлами призрѣнія бѣдныхъ (Bundesamt für Heimathwesen). Составленное изъ предсѣдателя и четырехъ членовъ, назначаемыхъ пожизненно по избранію союзнаго совѣта, это управленіе находится въ Берлинѣ. Выполненіе же всѣхъ опредѣленій этого закона ввѣряется правительству каждаго государства, входящаго въ составъ имперіи, вмѣстѣ съ тѣми его внутренними законодательными распоряженіями, которыя окажутся необходимыми для введенія опредѣляемыхъ этимъ закономъ учрежденій и для выполненія установляемыхъ имъ правилъ. Этотъ законъ вводитъ учрежденіе мѣстныхъ и объемлющихъ цѣлое отдѣльное государство союзовъ по призрѣнію бѣдныхъ (Orts-u. Landarmenverbände). Мѣстные такіе союзы объемлютъ одну или нѣсколько общинъ и отдѣльныхъ владѣльческихъ участковъ; такіе мѣстные союзы должны уже къ 1-му іюля 1870 г. во всѣхъ государствахъ опредѣлиться. Къ тому же времени каждое государство обязывается устроить свои Landarmenverbände. Функція послѣднихъ опредѣляется—какъ союзовъ вспомогательныхъ относительно мѣстныхъ союзовъ. Ихъ дѣятельность открывается въ оказаніи пособій и помощи такимъ бѣднымъ, которые не могутъ получить помощи со стороны мѣстныхъ союзовъ. Понятіе бѣднаго, имѣющаго право на пособіе (Hülfsbedürftiger) уже было предварительно опредѣлено закономъ о передвиженіи (Freizügigkeitsgesetz). Именно таковымъ признается лицо, которое не имѣетъ силъ и возможности доставить себѣ и зависящимъ отъ него, также неспособнымъ къ работѣ, необходимое жизненное содержаніе, не

имѣя притомъ никакихъ собственныхъ средствъ и не имѣя родственниковъ, обязанныхъ оказать такую помощь. Самый имперскій законъ 1870 года имѣетъ въ виду установить правила для оказанія помощи уже впавшимъ въ бѣдность, но не задается вопросомъ объ установленіи средствъ для предупрежденія бѣдности, очевидно предполагая, что послѣдняя задача есть дѣло каждаго отдѣльнаго государства. Право обѣднѣвшаго на полученіе пособія пріобрѣтается постояннымъ, въ теченіе двухъ лѣтъ, пребываніемъ его, по достиженіи 24-хъ-лѣтняго возраста, въ опредѣленной общинѣ или въ предѣлахъ мѣстнаго союза по призрѣнію бѣдныхъ (Orts-Armenverband). Кромѣ его самого, такое право получаетъ, въ случаѣ его смерти, безпомощная вдова и малолѣтніе дѣти.

Поручая каждому отдѣльному государству организовать по своему эти союзы, имѣющіе оказывать призрѣніе, — мѣстные, общинные (Orts-Armenverbände) и большіе, земскіе (Land-Armenverbände) имперскій законъ для руководства даетъ только такія три положенія: 1) чтобы мѣстный союзъ обнималъ непремѣнно одну цѣльную общину или цѣльный поземельный участокъ, но можетъ обнимать и нѣсколько; 2) чтобы рѣзко и точно опредѣлились границы каждаго мѣстнаго союза, и 3) чтобы всѣ общины или поземельные участки, которые войдутъ въ составъ такого союза, признавались, по отношенію къ этой функціи призрѣнія бѣдныхъ, какъ одно цѣлое. Затѣмъ этимъ закономъ установляются общія начала, которыхъ должно держаться относительно опредѣленія подвѣдомственности бѣднаго мѣстному союзу или земскому союзу, и обязанности въ извѣстныхъ случаяхъ мѣстнаго союза оказать провизуарное пособіе бѣдному, ему не подвѣдомственному, и получить удовлетвореніе въ сдѣланной издержкѣ на пособіе бѣдному или на его пересылку, отъ того союза, которому этотъ бѣдный будетъ признанъ подвѣдомственнымъ.

На основаніи этого общаго имперскаго закона во всѣхъ германскихъ государствахъ, входящихъ въ составъ имперіи, изданы въ 1871 году Einführungsgesetze, дающіе этому общему закону осуществленіе. Совершенно сходясь поэтому въ главныхъ началахъ, эти законы, какъ и все дѣло призрѣнія бѣдныхъ въ германскихъ государствахъ, представляетъ большія отличія въ подробностяхъ.

Въ *Пруссіи* представляется относительно порядковъ призрѣнія бѣдныхъ два рода провинцій: одинъ родъ — тѣ провинціи, которыя принадлежали уже Пруссіи до 1866 г. (Рейнскія, Вестфалія, Сакская, Бранденбургъ, Померанія, Шлезія, Вост. и Зап. Пруссія и Познань) и въ кото-

рыхъ призрѣніе бѣдныхъ устроено было на основаніи закона 31 декабря 1842, пополненнаго 25 мая 1855 г. Въ этихъ провинціяхъ и развились съ 1842 г. всѣ тѣ главныя начала, которыя изъ Пруссіи перешли въ общій имперскій законъ, именно Unterstüzungswohnsitz, Orts-Armenverband и Land-Armenverband *). Другой родъ составляютъ тѣ провинціи

*) Кромѣ признаваемаго закономъ, обязательнаго призрѣнія со стороны родственниковъ (супруга, дѣтей и нисходящихъ, родителей, братьевъ и сестеръ) и нанимателей по отношенію къ заболѣвшей прислугѣ, дѣло общественнаго призрѣнія бѣдныхъ здѣсь вѣдаютъ:

1) *Общины*, изъ коихъ каждая (на основаніи Städteordnung 30 мая 1853 г. и Landgemeinde-Ordnung 19 марта и 14 апрѣля 1856) составляетъ общинный союзъ, выбирающій *дирекцію*, изъ членовъ магистрата, выборныхъ отъ общинъ и депутатовъ, подъ названіемъ *Armen-Direktion*. Это установленіе обязано имѣть попеченіе о такомъ бѣдномъ, которому ни отъ кого не оказывается пособія (ни отъ родственниковъ, ни отъ нанимателей, ни отъ человѣколюбивыхъ заведеній, ни отъ ассоціацій), если этотъ бѣдный признанъ былъ членомъ общины, и имѣетъ постоянное въ общинѣ жительство по крайней мѣрѣ три года. — Прусское право, не допуская установленія налога въ пользу бѣдныхъ, предоставляетъ общинамъ, кромѣ процентнаго пользованія съ имѣющихся у нихъ для этой цѣли капиталовъ и имуществъ, дѣлать въ церквахъ и по подпискѣ въ частныхъ домахъ сборы, выставлять кружки въ гостинницахъ и трактирахъ, установлять сборы съ театральныхъ представленій и другихъ общественныхъ увеселеній; кромѣ того въ пользу общинныхъ кассъ для бѣдныхъ идутъ опредѣленныя штрафныя деньги. — Средства, ежегодно употребляемыя общинами на призрѣніе бѣдныхъ, превышаютъ 3 милліона талеровъ, и составляютъ 62% всѣхъ суммъ (не считая рабочихъ ассоціацій), употребляемыхъ ежегодно въ Пруссіи на пособіе бѣднымъ.

2) Кромѣ мѣстныхъ союзовъ, устроились *земскіе союзы* (Landarmenverbände) являющіеся въ качествѣ вспомогательныхъ общинъ, имѣющихъ гораздо большій объемъ. Ихъ происхожденіе и дѣятельность находятся въ тѣсной связи съ сословными началами Пруссіи, вслѣдствіе чего въ разныхъ провинціяхъ они представляютъ различіе по объему и значенію. Такъ Познань и Вестфалія образуютъ такой союзъ и имѣютъ общія установленія для бѣдныхъ; нѣкоторые союзы объемлютъ только округъ съ сосѣдними общинами; такихъ Landarmenverdände было всего 64. (Въ провинціи Preussen 36, Posen 1, Brandenburg 8, Pommern 2, Schlesien 5, Sachsen 6, Westphalen 1, Rheinprovinz 5) На ихъ обязанности лежитъ призрѣніе такихъ бѣдныхъ, которые ни въ одной общинѣ получить таковаго не могутъ, если не подлежатъ общинѣ, или если у общины не будетъ достаточно средствъ. Въ учреждаемые ими работные домы (Landarmenhäuser) они обязываются помѣщать задерживаемыхъ полиціею скитающихся нищихъ и пр. У этихъ союзовъ, также какъ и у общинъ, имѣется множество человѣколюбивыхъ установленій. — Кромѣ собственныхъ капиталовъ и фундушей, средства этихъ союзовъ заключаются въ выдаваемыхъ имъ правительствомъ суммахъ, получаемыхъ отъ дѣлаемыхъ въ пользу бѣдныхъ прибавокъ къ государственнымъ налогамъ (Klassen- und Einkommensteuer, а въ нѣкоторыхъ мѣстахъ Grund- und Gewerbesteuer).

Пруссіи, въ которыхъ господствовало совершенно другое начало, старинное Heimathrecht, именно обязанность призрѣнія бѣднаго лежала на той общинѣ, гдѣ бѣдный родился (Ганноверъ, Гессенъ, Нассау, Шлезвигъ-Гольштейнъ, Франкфуртъ на Майнѣ, Гогенцолернскія земли). Здѣсь нужно было провести новое начало, установленное общимъ имперскимъ закономъ. Пруссія приняла теперь общимъ правиломъ, что управленіе дѣлами призрѣнія въ общинѣ, т. е. въ мѣстномъ союзѣ, должно принадлежать тѣмъ же лицамъ, которымъ ввѣрено все общинное управленіе, но при этомъ общинѣ не возбраняется устроивать и особую депутацію (Armendeputation) изъ членовъ общинной управы и особо для того избираемыхъ членовъ *). Вмѣстѣ съ этимъ преобразовались въ Пруссіи и Landarmenverbände, коихъ теперь 27, изъ коихъ 7 обнимаютъ каждый отдѣльную провинцію, 15 большія или меньшія части провинціи и 5, ограничивающіеся городомъ.

Примѣненіе этихъ началъ въ другихъ германскихъ государствахъ, вошедшихъ въ составъ имперіи, см. у *Рохоля* (с. *Rocholl*, System des deutschen Armenpflegerechts, 2 т. Берл. 1872).

Но независимо отъ такой организаціи обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ, въ Германскихъ государствахъ имѣется цѣлая сѣть многоразличнѣйшихъ союзовъ и ассоціацій, имѣющихъ цѣлію доставлять призрѣніе неимущимъ на началахъ самопомощи и взаимнаго застрахованія. Правительства съ своей стороны выдаютъ уже небольшія пособія такимъ союзамъ, въ случаяхъ особой крайности; такъ въ Пруссіи министерство внутреннихъ дѣлъ на этотъ предметъ имѣетъ кредитъ до 30 тыс. талеровъ. Кромѣ того правительства содержатъ отъ себя нѣкоторыя учреж-

*) Въ большихъ городахъ Пруссіи уже издавна устроились по участкамъ или дистриктамъ города для непосредственнаго завѣдыванія дѣлами по призрѣнію бѣдныхъ, главнымъ образомъ по раздачѣ денежныхъ пособій, какъ территоріальные органы, Armencommissionen; въ Берлинѣ таковыхъ напр. 113. Но до послѣдняго времени такія коммиссіи дѣйствовали безъ общаго плана, нерѣдко мѣшая другъ другу. Въ 1864 г. Берлинскій магистратъ составилъ проектъ болѣе точной организаціи ихъ посредствомъ соединенія нѣсколькихъ такихъ коммиссій по общимъ дѣламъ въ одну организацію, для чего предлагалъ спеціальное раздѣленіе города по дѣламъ призрѣнія на 5 округовъ (Reviere). Но этотъ проектъ не осуществился. Напротивъ, въ 1870 г. изъ этихъ коммиссій (еще не всѣхъ) образовался, по плану г. *Страссмана*, общій союзъ, начинающій дѣйствовать съ большимъ успѣхомъ. См. *W. Strassmann*, Geschichte, Verfassung und Wirksamkeit des Vereins gegen Verarmung in Berlin. Берл. 1873).

денія по призрѣнію бѣдныхъ и берутъ на свои средства пособія пенсіями и временными выдачами для военныхъ, ихъ вдовъ и сиротъ, неподходящихъ подъ общія пенсіи и пособія. Въ Пруссіи напр. на этотъ предметъ издерживается ежегодно болѣе 200 тыс. талеровъ.

Въ Пруссіи, по даннымъ, собраннымъ у *Еммингауза*, правда еще до послѣднихъ реформъ, издерживается на призрѣніе бѣдныхъ (не включая сюда издержекъ ассоціацій, составляющихъ существенную часть всего дѣла призрѣнія) ежегодно 5,706,296 талеровъ; участіе въ этой цифрѣ общинъ 62,24% различныхъ установленій 24,84%, частныхъ фондовъ 12,92%. На каждаго нуждающагося приходится среднимъ числомъ немного болѣе 7 талеровъ въ годъ. Всѣхъ бѣдныхъ, получающихъ какое либо постоянное пособіе, считается до 800,000, что составляетъ 1 : 20 обитателей. — Нищенство, какъ промыселъ, воспрещено уголовнымъ закономъ (см. *Ernst Bruch*, Armenwesen und Armengesetzgebung im Königreich Preussen,—ст., пом. у *Emminghaus*, Das Armenwesen, 25—68).

Въ *Австріи* и теперь сохраняютъ силу явившіяся при Іосифѣ II начала призрѣнія бѣдныхъ, пополненныя законами 1849 и 1860 гг., предоставившими ихъ выполненіе мѣстному самоуправленію общинъ. Въ настоящее время въ Австріи:

1) Въ каждомъ приходѣ (Pfarrbezirk) имѣется отдѣльное управленіе призрѣнія бѣдныхъ—*Armen-Institut*, въ которомъ дѣйствуютъ jeweiliger Pfarrer и избираемые въ помощь ему два или болѣе попечителя (Armenväter) и счетчикъ. Такое управленіе получаетъ средства, отчасти чрезъ подписку, предлагаемую состоятельнымъ членамъ періодически давать пожертвованія, и временное испрашиваніе у постоянныхъ обывателей какихъ либо взносовъ (Sammlungsbüchsen), отчасти чрезъ сборы для этой цѣли денегъ въ церквахъ, далѣе чрезъ принятіе пожертвованій по духовнымъ завѣщаніямъ и отъ полученія штрафныхъ денегъ. Управленію поручается вести точные списки нужающихся (Armenbeschreibung). Пособіе оказывается двоякое: временное тѣмъ, которые по какимъ либо несчастнымъ обстоятельствамъ временно нуждаются въ помощи, и постоянное, заключающееся въ выдачѣ ежедневныхъ порцій (Armen-Instituts-Pfründe), состоящихъ изъ 8 крейцеровъ въ городахъ и нѣсколько меньшія въ селахъ. Такихъ Armeninstitute въ Австріи 6678, оказывающихъ пособіе 171,768 бѣднымъ и 202 семействамъ, издерживающихъ ежегодно 2,577,563 флориновъ; средняя цифра получаемаго бѣднымъ

пособія—15 флор.—Въ случаѣ недостатка средствъ общины, на помощь является государство, полагающее извѣстную сумму въ своемъ ежегодномъ бюджетѣ.

2) *Богадѣльни* (Versorgungshäuser), учрежденныя въ различныхъ мѣстахъ на капиталы, получившіеся изъ различныхъ источниковъ. Помѣщеніе въ богадѣльни престарѣлыхъ, неизлечимыхъ больныхъ, и вообще тѣхъ, которымъ нельзя помочь отдѣльными пособіями, зависитъ отъ рѣшенія того же управленія бѣдныхъ въ общинѣ. Такихъ богадѣленъ 1055, призрѣвающихъ 9253 мужчинъ и 11,879 женщинъ, издерживающихъ ежегодно 1,400,159 флориновъ.

3) Кромѣ различнаго рода больницъ, содержащихся на тѣже капиталы общины, воспитательныхъ и сиротскихъ домовъ, въ нѣкоторыхъ общинахъ (Вѣнѣ, Линцѣ, Грацѣ, Инспрукѣ, Швацѣ, Прагѣ, Брюннѣ, Лембергѣ) существуютъ и *Принудительные работные домы* (Zwangsarbeithäuser). (См. Fr. *Kleinwächter*, Armenwesen und Armengesetzgebung in Oesterreich, пом. у *Emminghaus*, Das Armenwesen, стр. 420—455).

§ 155.

Въ Россіи управленіе дѣлами общественнаго призрѣнія бѣдныхъ въ настоящее время ввѣрено: 1) подъ главнымъ наблюденіемъ министерства внутреннихъ дѣлъ (по хозяйственному департаменту) и подъ ближайшимъ надзоромъ губернскаго начальства, земскимъ и городскимъ учрежденіямъ, а въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ эти учрежденія еще не введены, преобразованнымъ Приказамъ общественнаго призрѣнія; 2) благотворительнымъ обществамъ и учрежденіямъ, отнесеннымъ къ вѣдомству министерства внутреннихъ дѣлъ; 3) благотворительнымъ учрежденіямъ, состоящимъ подъ непосредственнымъ покровительствомъ Ихъ Императорскихъ Величествъ, или членовъ Императорскаго дома; 4) Императорскому Человѣколюбивому Обществу и 5) Попечительствамъ о бѣдныхъ различныхъ вѣдомствъ.

1) Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ земскія учрежденія еще не введены, остаются дѣйствующими *Приказы Общественнаго Призрѣнія*, измѣненные въ 1857 г., вслѣдствіе упраздненія Совѣстныхъ Судовъ, по отношенію къ составу, назначеніемъ въ оные (вмѣсто прежнихъ засѣдателей Совѣстнаго Суда, откомандировывавшихся въ ихъ присутствіе) особыхъ засѣдателей, избираемыхъ по одному отъ каждаго сословія: дворянства, губернскаго городскаго общества и поселянъ. (Т. XIII, Уст.

общ. пр., ст. 4, по прод. 1863 г.). Эти засѣдатели, подъ предсѣдательствомъ губернатора, составляютъ присутствіе Приказа, а въ нѣкоторые приказы назначается отъ министерства внутреннихъ дѣлъ непремѣнный членъ. Кромѣ измѣненія состава, другая существенная перемѣна по отношенію къ приказамъ явилась въ 1859 году, когда приказы по кредитнымъ операціямъ были подчинены министерству финансовъ, а съ 1 января 1860 г. въ Приказахъ прекращенъ пріемъ процентныхъ вкладовъ, и повелѣно всѣ вклады передать въ государственный банкъ, и затѣмъ по соглашенію министерства финансовъ съ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, на основаніи Высочайше утвержденнаго мнѣнія Государственнаго Совѣта 1-го іюля 1868 г., состоялось разграниченіе кредитной и благотворительной части, и съ 1-го января 1869 г. капиталы приказовъ общественнаго призрѣнія распредѣлены, какъ средства на администрацію призрѣнія бѣдныхъ по губерніямъ. (Прил. къ ст. 68 по Прод. 1869). — Бывшіе въ завѣдываніи Приказовъ рабочіе и смирительные домы, на основаніи Высочайше утвержденнаго положенія комитета министровъ 3 декабря 1865 г., отнесены съ 1 января 1866 г. къ завѣдыванію губернскихъ правленій и попечительныхъ о тюрьмахъ комитетовъ. Такимъ образомъ, по дѣламъ призрѣнія, приказамъ ввѣрены: больницы, домы для умалишенныхъ, сиротскіе домы, богадѣльни, пособіе бѣднымъ денежное и оказаніе денежныхъ пособій при воспитаніи ихъ дѣтей.

Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія, приказы закрыты и дѣла ихъ возложены на земство. При этомъ министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено первоначальное распредѣленіе между губерніями заведеній, имуществъ и капиталовъ общественнаго призрѣнія и отпускаемыхъ изъ казны пособій (Пол. 1 января 1864, ст. 77). Распредѣленіе какъ заведеній, такъ и капиталовъ въ губерніи между уѣздными земскими учрежденіями и губернскимъ, предоставлено губернскому земскому собранію, съ утвержденіемъ этого распредѣленія на первый разъ министромъ внутреннихъ дѣлъ (ib. 78). — Но какъ переданныя отъ приказовъ благотворительныя учрежденія въ уѣздахъ заключаются исключительно въ больницахъ, то уѣзднымъ земскимъ собраніямъ и уѣзднымъ управамъ ввѣрены только больницы, а остальныя учрежденія, богадѣльни, воспитательныя отдѣленія и въ нѣкоторыхъ мѣстахъ сиротскіе домы, какъ устроившіеся только въ губернскихъ городахъ, для потребностей цѣлой губерніи, поступили въ завѣдываніе губернскихъ зем-

скихъ управъ. —Какъ земское управленіе благотворительными учрежденіями и самымъ пособіемъ бѣднымъ находится еще въ совершенной связи съ ввѣренною земству медицинскою частію, вслѣдствіе соединенія капиталовъ, переданныхъ земству отъ приказовъ, на больницы и на другія благотворительныя учрежденія, то и управленіе въ губернскихъ управахъ больницами соединено съ управленіемъ вообще благотворительными заведеніями. Поручая управленіе этими дѣлами одному или двумъ изъ своихъ сочленовъ, губернскія управы учредили столы для управленія дѣлами общественнаго призрѣнія бѣдныхъ, а нѣкоторыя (какъ напримѣръ Костромская, Саратовская) нашли необходимымъ кромѣ того удержать и бывшую у приказа контору заведеній общественнаго призрѣнія. — Получивъ нетолько управленіе благотворительными заведеніями, но и обязанности по принятію мѣръ предупрежденія нищеты и пособія бѣднымъ, земскія учрежденія уже почувствовали необходимость организовать въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ управленіе дѣлами призрѣнія бѣдныхъ, дабы имѣть возможность составлять точные списки бѣдныхъ и знать причины, порождающія нищету. Справедливо не разсчитывая въ этомъ отношеніи на дѣятельность сельской администраціи и волостныхъ правленій, хотя положеніемъ 19 февраля 1861 г. на сельскія общества и волости возложено попеченіе о призрѣніи своихъ престарѣлыхъ, дряхлыхъ и увѣчныхъ членовъ, и не имѣя вмѣстѣ съ тѣмъ возможности создать отъ себя спеціальныхъ для того учрежденій,—большинство земскихъ собраній рѣшились воспользоваться для этой цѣли допущенными положеніемъ 1864 г. *Приходскими Попечительствами.*— По этому положенію Приходскія попечительства учреждаются изъ лицъ, отличающихся благочестіемъ и преданностію православной вѣрѣ, какъ для попеченія о благосостояніи приходской церкви и причта и устроенія первоначальнаго обученія дѣтей, такъ и для благотворительной дѣятельности въ предѣлахъ прихода. (См. объ этомъ учрежденіи мое Русское государственное право, т. I, Спб. 1866, § 139, стр. 447). Многія губернскія собранія, какъ напр. *Тамбовское* (Сборн. земск. извѣстій по Тамб. губ., вып. I, 1868, стр. 160), *Рязанское* (Ж. собр. 1865), *Новгородское* и др. поручили своимъ управамъ употребить возможное вліяніе къ учрежденію Приходскихъ Попечительствъ, какъ въ городахъ, такъ и въ селахъ. Избранная Рязанскимъ собраніемъ, въ сессію 1865 г., коммиссія справедливо высказала, что приходскія попечительства способны сдѣлаться такими собраніями, въ средѣ которыхъ могутъ быть обсуждаемы

дѣйствительныя нужды мѣстности и изъискиваемы способы дѣйстви тельнаго оказанія пособія, при помощи въ матеріяльныхъ средствахъ со стороны уѣзда или губерніи. (Ж. 1865, стр. 67). Можетъ быть отчасти такимъ содѣйствіемъ управъ можно объяснить значительное увеличеніе числа приходскихъ попечительствъ въ послѣднее время, въ 1868 году; значительнѣйшее умноженіе ихъ было въ епархіяхъ: Подольской (135), Новгородской (99), Литовской (95), Самарской (52), Тульской (49), Екатеринославской (37), Черниговской (33), Тамбовской (230). (Извлеч. изъ всеподдан. отчета Синод. Оберъ-Прокурора за 1868 годъ, пом. въ Прил. къ № 280 Правит. Вѣстн. 1869 г.). Хотя къ 1 янв. 1873 г., какъ видно изъ отчета Синод. Оберъ-Прокурора за 1872 г., и состояло приходскихъ попечительствъ всего 8000, но эти попечительства, преслѣдуя главнымъ образомъ дѣло попеченія о благосостояніи приходской церкви и причта, не развиваютъ достаточно функціи призрѣнія бѣдныхъ, только между прочимъ имъ предоставленной. Исключеніе составляютъ только такія попечительства въ нѣкоторыхъ городахъ, уже немало сдѣлавшія относительно изученія этого вопроса и потому начинающія пріобрѣтать характеръ весьма важныхъ территоріальныхъ учрежденій по призрѣнію бѣдныхъ. Но въ селахъ дѣятельность приходскихъ попечительствъ въ этомъ отношеніи еще весьма недостаточна, чѣмъ можно объяснить стремленіе нѣкоторыхъ земскихъ собраній создать на новыхъ началахъ подобныя попечительства, не связывая ихъ обязанностію улучшать положеніе церкви и причта, но ввѣряя имъ главнымъ образомъ дѣло призрѣнія бѣдныхъ. Такъ Скопинское уѣздное собраніе, Ряз. губ., устроивъ въ 1868 г., съ разрѣшенія министерства внутреннихъ дѣлъ, при управѣ особую коммиссію для разбора нищихъ (изъ предводителя дворянства, мировыхъ посредниковъ, исправника, городскаго головы и членовъ управы) нашло необходимымъ въ 1871 году, подъ вѣдѣніемъ управы, учредить при волостныхъ правленіяхъ *особыя попечительства* о бѣдныхъ, такъ какъ признало, что на приходскія попечительства большихъ разсчетовъ въ этомъ отношеніи вести нельзя. (Ж. 1871, 194, 281).

Въ тѣхъ городахъ, гдѣ введено городовое положеніе 1870 г., городскому общественному управленію принадлежитъ устройство, на счетъ города, благотворительныхъ заведеній и завѣдыванія ими на тѣхъ же основаніяхъ, какія указаны земскимъ учрежденіямъ (Город. Полож., въ Особ. Прил. къ 1 ч. II т. Св. Зак., по прод. 1871 г., ст. 2, п. 4).

Земскимъ учрежденіямъ, равно какъ и Приказамъ общественнаго призрѣнія въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ земскія учрежденія не введены, предоставлены для дѣятельности ихъ по общественному призрѣнію бѣдныхъ, включая сюда и больницы (о которыхъ говорено выше, § 124 и 125), слѣдующія средства: 1) Недвижимыя имущества, при передачѣ таковыхъ изъ приказовъ земскимъ учрежденіямъ, нѣкоторые отдѣлены въ завѣдываніе уѣздныхъ земскихъ учрежденій, другіе переданы въ вѣдѣніе губернскихъ учрежденій, на основаніи распредѣленія губернскаго собранія, утверждаемаго на первый разъ министромъ внутреннихъ дѣлъ. (Т. XIII, уст. общ. призр., ст. 64 по прод. 1868); по отношенію къ такимъ имуществамъ закономъ предоставлены льготы: освобожденіе отъ крѣпостныхъ пошлинъ, при пріобрѣтеніи, и освобожденіе отъ городскихъ повинностей, кромѣ тѣхъ частей, изъ коихъ извлекается доходъ посредствомъ отдачи въ наемъ. 2) Капиталы, принадлежавшіе Приказамъ, распредѣленные на основаніи Высочайше утвержденнаго мнѣнія Государственнаго Совѣта 1-го іюля 1868 г., министромъ внутреннихъ дѣлъ, на такихъ основаніяхъ: а) изъ капиталовъ 1-го разряда (собственные капиталы приказа) облигаціи главнаго общества желѣзныхъ дорогъ на 30 губерній выданы въ количествѣ $7^1/_2$ милліоновъ, кои распредѣлены между губерніями, сообразно со степенью недостаточности собственныхъ средствъ ихъ благотворительныхъ заведеній; наименьшій размѣръ (30 т.) пришелся на губерніи Вологодскую и Полтавскую, наибольшій (500 т.)—на губерніи Казанскую, Орловскую, Тульскую и Херсонскую; б) капиталы 2-го разряда (на предназначенное употребленіе) переданы отчасти въ облигаціяхъ, отчасти въ билетахъ коммиссіи погашенія государственныхъ долговъ, въ томъ самомъ количествѣ, въ какомъ они числились по счетамъ приказовъ; такихъ капиталовъ передано всего *627,242 р.*, при чемъ наибольшая сумма (106,909 р.) пришлась на Тульскую губернію, наименьшая (391 р.) — на Пензенскую губернію.—Въ расходованіи процентовъ съ капиталовъ этого разряда земскія учрежденія должны слѣдовать условіямъ, назначеннымъ жертвователями. Капиталы того и другаго разряда могутъ быть обращаемы въ другія процентныя бумаги не иначе, какъ съ Высочайшаго разрѣшенія. Остатки, какіе могутъ оказаться отъ общей массы средствъ, предоставленныхъ земству на содержаніе богоугодныхъ заведеній, могутъ быть употребляемы, по постановленіямъ губернскаго земскаго собранія, и на другіе предметы общественнаго призрѣнія. — По мѣрѣ введенія въ дѣй-

ствіе земскихъ учрежденій въ другихъ губерніяхъ, министерство внутреннихъ дѣлъ входитъ съ представленіемъ въ государственный совѣтъ о размѣрѣ подлежащихъ передачѣ земству каждой губерніи капиталовъ 1-го и 2-го разрядовъ, а до тѣхъ поръ проценты остающихся въ распоряженіи министерства внутреннихъ дѣлъ облигацій и билетовъ коммиссіи погашенія государственныхъ долговъ распредѣляются между остающимися въ дѣйствіи приказами, по разсмотрѣніи въ министерствѣ ихъ ежегодныхъ смѣтъ. 3) Различнаго рода штрафныя и пенныя деньги, равно какъ и различныя пошлины, на основаніи закона взыскиваемыя въ доходъ приказовъ или земскихъ учрежденій (Точныя опредѣленія этихъ взысканій см. въ ст. 313, а пошлинъ въ 322 ст. Т. XIII, уст. общ. призр.). 4) Доходы отъ кружечныхъ сборовъ, для полученія которыхъ, по закону 6 марта 1867 г., губернскимъ земскимъ учрежденіямъ и приказамъ предоставляется устроивать, по соглашенію съ губернаторами и епархіальными преосвященными, въ губернскихъ и уѣздныхъ городахъ, при церквахъ, двоякаго рода кружки: а) для нищихъ и убогихъ, и б) для богоугодныхъ заведеній; деньги, высыпаемыя изъ кружекъ первой категоріи, раздаются неимущимъ, находящимся внѣ заведеній общественнаго призрѣнія, а получаемыя изъ кружекъ второй категоріи отсылаются въ кредитныя учрежденія и только проценты употребляются на подкрѣпленія средетвъ богоугодныхъ заведеній, и только въ томъ случаѣ, если сумма такого кружечнаго сбора значительно увеличится, можетъ быть тронутъ капиталъ съ разрѣшенія губернскаго собранія, а приказъ долженъ получить на это разрѣшеніе министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 285 и сл. по прод. 1868 г.). 5) Проценты, получаемые (приказами, равно и земскими управами) отъ продажи, по порученію опекунскаго совѣта, игральныхъ картъ; на основаніи новыхъ правилъ (14 февраля 1868 г.) опекунскій совѣтъ такимъ учрежденіямъ за храненіе и продажу картъ, пересылаемыхъ на счетъ опекунскаго совѣта, удѣляетъ въ губернскихъ городахъ 6% съ вырученной суммы, а за продажу ихъ въ уѣздныхъ городахъ, куда карты пересылаются на ихъ собственный счетъ, 8%. (Собр. узак. 1868, № 131). 6) Доходы отъ принадлежащихъ этимъ установленіямъ недвижимыхъ имуществъ, если отдаются въ наемъ, аренду и пр., и фабрикъ, и отъ получаемой съ нѣкоторыхъ лицъ, помѣщаемыхъ въ ихъ заведеніяхъ (больницахъ) платы, а иногда пособія отъ казны за содержаніе напр. отставныхъ военныхъ чиновъ. (Т. XIII, уст. общ. пр. ст. 321). 7) Пожертвованія

отъ частныхъ лицъ и обществъ, о коихъ земскія управы публикуютъ въ вѣдомостяхъ, и относительно принятія руководствуются какъ общими правилами о пріобрѣтеніи земствомъ имуществъ (ст. 279), такъ и правилами, для приказовъ постановленными (ст. 298—312) относительно лицъ, отъ которыхъ съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ могутъ быть принимаемы пожертвованія; объ особенно важныхъ пожертвованіяхъ министръ доводитъ немедленно до Высочайшаго свѣдѣнія чрезъ комитетъ министровъ, о прочихъ же вноситъ въ общую вѣдомость, къ 1 декабрю представляемую (ст. 311 по прод. 1868). Пожертвованія, поступающія на опредѣленный предметъ, употребляются соотвѣтственно назначенію. 8) Пособія отъ городовъ. Городскія Думы обязываются отчислить въ пользу богоугодныхъ заведеній города опредѣленныя штрафныя деньги, съ купцовъ и мѣщанъ собираемыя, равно деньги и другіе сборы, опредѣленные торговымъ уставомъ, вырученные отъ продажи спасенныхъ кораблей при неявкѣ хозяина и пр. (280). Нѣкоторые города, какъ Петербургъ, Москва, Черниговъ, Полтава и Харьковъ, по особымъ положеніямъ, отпускаютъ изъ общей массы городскихъ доходовъ опредѣленныя суммы на содержаніе богоугодныхъ заведеній (281). Въ тѣхъ городахъ, гдѣ введено городовое положеніе 1870 г., городское общественное управленіе *обязано* отпускать пособія на содержаніе благотворительныхъ заведеній въ теченіе трехъ лѣтъ по введеніи въ городѣ въ дѣйствіе городоваго положенія, въ тѣхъ размѣрахъ, въ которыхъ городъ отпускалъ такія пособія до введенія въ дѣйствіе городоваго положенія. По истеченіи же трехъ лѣтъ для города обязательно будетъ производство такого пособія на основаніи положеній, которыя будутъ изданы законодательнымъ порядкомъ, или на основаніи соглашеній между городскимъ общественнымъ управленіемъ и благотворительными учрежденіями (ст. 139, п. 4). Кромѣ того по положенію о городскихъ общественныхъ банкахъ (6 февраля 1862 г.) § 123), по желанію городскаго общества или учредителей банка, дозволяется часть прибыли отдѣлять ежегодно или единовременно на предметы общественнаго призрѣнія (280, по прод. 1863 г.). 9) Наконецъ земскимъ учрежденіямъ (пост. 79 временныхъ правилъ) предоставлено право, въ необходимыхъ случаяхъ, установлять сборы на предметы общественнаго призрѣнія, равно въ случаѣ недостатка капиталовъ призрѣнія, если встрѣтится надобность въ возведеніи новыхъ построекъ и т. п., дѣлать порядкомъ, установленнымъ въ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ

1 января 1864, займы, а равно покрывать издержки на призрѣніе бѣдныхъ изъ остатковъ отъ общаго земскаго сбора.

II. Подъ вѣдѣніемъ министерства внутреннихъ дѣлъ дѣйствуютъ: 1). *Московскій Попечительный Совѣтъ*, учрежденный въ 1832 г., по образцу Петербургскаго, но съ тѣмъ отличіемъ, что Петербургскій поставленъ подъ непосредственныя Его Императорскаго Величества повелѣнія, а Московскій подчиненъ министру внутреннихъ дѣлъ, которому доставляетъ свои годовые отчеты для поднесенія Императорскому Величеству, и въ случаяхъ, превышающихъ власть совѣта, его представленія на Высочайшее разрѣшеніе идутъ чрезъ министерство. Подъ предсѣдательствомъ генералъ-губернатора, Московскій попечительный Совѣтъ состоитъ изъ губернатора, губ. предводителя дворянства, городскаго головы и членовъ, опредѣляемыхъ Высочайшею властію. Подобно Петербургскому Попечительному Совѣту, онъ управляетъ подвѣдомственными ему благотворительными заведеніями (въ Москвѣ: Екатерининская богадѣльня, Екатерининская больница для чернорабочихъ, Странноприимный домъ Ахлебаева, Коломенская больница Кисловыхъ и Ширапова; богоугодныя заведенія въ уѣздахъ Московской губерніи) посредствомъ попечителей, избираемыхъ имъ изъ своихъ членовъ, съ Высочкйшаго утвержденія; управленіе уѣздными богоугодными заведеніями ввѣряется почетнымъ директорамъ, кои избираются Совѣтомъ изъ мѣстныхъ дворянъ и состоятъ подъ ближайшимъ наблюденіемъ двухъ членовъ совѣта, именуемыхъ: *попечителями уѣздныхъ богоугодныхъ заведеній Московской губерніи.* (Изд. мин. внутреннихъ дѣлъ «Устройство общественнаго призрѣнія въ Россіи,» Спб. 1862, стр. 15).

2) Частныя благотворительныя общества, учреждавшіяся до 1862 г. только съ Высочайшаго разрѣшенія; по закону 12 января 1862 г. разрѣшеніе учреждать подобныя общества предоставлено министру внутреннихъ дѣлъ, по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами. (Ст. 1520 по прод. 1863 г.), а по Высочайше утвержденному положенію комитета министровъ 3 января 1869 г. министерству внутреннихъ дѣлъ прямо предоставлено право утвержденія уставовъ общественныхъ и частныхъ благотворительныхъ заведеній (С. У. 1869, № 96). — Дѣйствуя на основаніи своихъ уставовъ, такія общества поставлены въ зависимость отъ министерства внутреннихъ дѣлъ тѣмъ, что обязаны представлять министерству непосредственно, или чрезъ губернаторовъ, подробные отчеты о своихъ дѣйствіяхъ, капиталахъ, доходахъ, расходахъ,

заведеніяхъ и призрѣваемыхъ въ оныхъ (Ст. 1521). Развитіе такихъ обществъ въ Россіи принадлежитъ новѣйшему времени. До 1861 г. благотворительныя общества существовали только въ 8 городахъ, а теперь въ вѣдѣніи министерства внутреннихъ дѣлъ дѣйствуетъ до 100 такихъ учрежденій; въ Петербургѣ: (Дѣтскій пріютъ Его Императорскаго Высочества Принца Ольденбургскаго, (съ 1848 г.), Николаевскій домъ призрѣнія престарѣлыхъ и увѣчныхъ гражданъ (съ 1833), Домъ призрѣнія престарѣлыхъ и увѣчныхъ ремесленниковъ (съ 1849), Германское благотворительное общество (съ 1842 С. У. 1871, № 126), Богадѣльня наслѣдниковъ Кн. Бѣлосельскаго-Бѣлозерскаго (1847), Общество призрѣнія бѣдныхъ прихода Евангелической церкви Св. Петра (1849), Елисаветинская богадѣльня Елисѣевыхъ (1854), Анастасіевская богадѣльня Тарасовыхъ (1856), Убѣжище для бѣдныхъ Римско-Католическаго исповѣданія (1859), Общество доставленія дешевыхъ квартиръ и др. пособій нуждающимся жителямъ Петербурга (1861), Александровская школа для дѣтей бѣдныхъ ремесленниковъ (1861), Общество для вспомоществованія нуждающимся студентамъ Медицинской Академіи (1869), Общество для пособія бывшимъ воспитанникамъ Спб. Коммерч. училища и ихъ семействамъ (1872); такое же для пособія студентамъ Спб. университета (1873); Общество доставленія ночлежныхъ пріютовъ (1872), Попечительскія общества при православныхъ церквахъ — Знаменія, Св. Пантелеймона, Обуховской мужской больницы, Входоіерусалимской и Христорождественской и др.—успѣвшія съ 1867 г. нетолько организовать пособіе бѣднымъ, но и учредить пріюты и школы); *) въ Москвѣ: Странноприимный домъ Графа Шереметева (1803), Глазная больница (1831), Попечительство о бѣдныхъ евангелическаго исповѣданія, Варваринскій Сиротскій домъ Лобковыхъ (1847), Попечительское общество о семействахъ дворовыхъ людей (1861), Богадѣльный домъ Солодовниковыхъ (1862); общество для призрѣнія неизлечимыхъ больныхъ (1870); Общество для пособія слушателямъ Петровской академіи (1872); въ губерніяхъ: Виленское человѣколюбивое общество (1810), Общество доброчинности въ Новогрудѣ (1810), Гродненское и Брестское (1824), Ревельское—Благодарность (1825), Минское (1827), Блохинскій бога-

*) Развитіе подобныхъ обществъ въ городахъ составитъ главную основу общественнаго призрѣнія бѣдныхъ въ Россіи. Какъ общества территоріальныя, такія попечительства со временемъ могутъ дѣйствовать въ органической связи съ обществами спеціальными и съ болѣе крупными союзами по призрѣнію бѣдныхъ.

дѣленный домъ въ Суздалѣ (1834), Титовскій богадѣленный домъ въ Ростовѣ, Попечительные комитеты въ Олонцѣ, Петрозаводскѣ и Новѣнцѣ (1836), Митавское общество для призрѣнія безпомощныхъ дѣтей (1836), Одесское женское благотворительное общество съ странноприимнымъ домомъ (1836), Либавское общество для призрѣнія вдовъ и сиротъ (1839), Курляндское женское общество для призрѣнія дѣтей (1842), Либавская Маріинская богадѣльня съ пріютомъ (1842), Одесское благотворительное общество въ пользу Нѣмцевъ (1846), Скулябинскій домъ призрѣнія въ Вологдѣ (1848), Ярославская богадѣльня Пастуховыхъ (1851), Отрадинское благотворительное заведеніе въ Серпуховскомъ уѣздѣ Московской губерніи (1853), Николаевская богадѣльня въ Рязани (1860), Могилевское женское благотворительное общество (1860), Савинская богадѣльня въ городѣ Осташковѣ Тверской губерніи (1860), Саратовское дамское попечительство о бѣдныхъ (1860), Ярославское общество вспомоществованія о бѣдныхъ (1861), Кіевское благотворительное общество съ больницею для неимущихъ Евреевъ (1861), Убѣжище для неимущихъ престарѣлыхъ и увѣчныхъ Римско-Католическаго исповѣданія въ Вильнѣ (1862), Оренбургское общество вспомоществованія бѣднымъ (1862), Гавріило-Таировское богоугодное заведеніе въ Новгородѣ (1862), Благотворительное общество въ Омскѣ (1862), Алекс. домъ призрѣнія бѣдныхъ въ Енисейскѣ (1868), Богадѣльня съ школою Бахрушевыхъ въ городѣ Зарайскѣ Рязанской губерніи (1868), Калужская богадѣльня Пестрикова (1868), Богадѣльня города Елецка (1868), Кронштадтскій домъ призрѣнія малолѣтнихъ дѣтей и столовая для снабженія бѣдныхъ пищею (1868), Николаевская богадѣльня въ Москвѣ (1868), Серпуховская городская богадѣльня (1868), Тетюхинская богадѣльня въ Торжкѣ (1869), Крапивинская въ Тулѣ (1869), Св. Троицкій богадѣленный домъ въ городѣ Ораніенбаумѣ (1869), Ялтинское благотворительное общество (1869), Тифлисская городская богадѣльня (1869), Богадѣльня города Вологды (1869), Ставропольское женское благотворительное общество Св. Александры (1869), Домъ призрѣнія бѣдныхъ мѣщанскихъ мальчиковъ въ г. Ельцѣ (1869) Рыбинская общественная богадѣльня (1869), Домъ трудолюбія Тамбовскаго Попечительскаго общества о бѣдныхъ (1870), Богородское благотворительное общество (1870), Одесское Славянское благотворительное общество имени Св. Кирилла и Меѳодія (1870), Одесское женское благотворительное общество (1872),

Общество доброхотной копѣйки въ Вильнѣ (1872), таковое же въ Твери (1873), Кѣлецкое благотворительное общество (1873).

Кромѣ такихъ благотворительныхъ обществъ, въ вѣдѣніи министра внутреннихъ дѣлъ, и съ его утвержденія, дѣйствуютъ благотворительныя кассы, различнаго рода ссудо-сберегательныя кассы, кассы и общества застрахованій. (О кассахъ этого рода будетъ сказано ниже).

Ш. Подъ непосредственнымъ покровительствомъ Ихъ Императорскихъ Величествъ и Членовъ Императорскаго Дома дѣйствуетъ множество благотворительныхъ учрежденій на предоставленные каждому изъ нихъ капиталы и средства и согласно съ утвержденными для нихъ уставами, которые предположено издать въ видѣ отдѣльнаго свода. (Т. XIII уст. общ. пр., ст. 1371).

Подъ непосредственнымъ покровительствомъ Ихъ Императорскихъ Величествъ, подъ главнымъ вѣдѣніемъ IV Отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, въ управленіи Опекунскаго Совѣта Учрежденій Императрицы Маріи, и непосредственномъ завѣдываніи Почетныхъ Опекуновъ, отвѣтствующихъ единственно предъ Опекунскимъ Совѣтомъ и Императорскимъ Величествомъ, состоятъ слѣдующія благотворителрныя учрежденія: 1) *въ С.-Петербургѣ*: а) Воспитательный Домъ, б) Вдовій домъ и домъ призрѣнія бѣдныхъ дѣвицъ благороднаго званія, Демидовскій домъ призрѣнія трудящихся, съ воспитательнымъ заведеніемъ для дѣвицъ; г) Домъ Императрицы Александры Ѳедоровны для призрѣнія бѣдныхъ, д) Богадѣльни градскія, Волковскія и Цесаревича Николая Александровича е) 22 дѣтскихъ пріюта, ж) 12 больницъ и 4 лечебницы з) 4 частныя благотворительныя общества (Община Сестеръ Милосердія, общества снабженія бѣдныхъ теплою одеждою—въ Петербургѣ, Колпинѣ и Кронштадтѣ), и, Училище глухонѣмыхъ и сиротскіе домы Въ *Москвѣ:* а) Воспитательный домъ б) Вдовій домъ, в) Шереметевскій домъ призрѣнія штабъ и оберъ-офицеровъ, г) 9 богадѣленъ, 5 убѣжищъ, д) 10 дѣтскихъ пріютовъ. Въ губерніяхъ: а) *Кіевское* общество помощи бѣдныхъ, имѣющее 6 благотворительныхъ учрежденій; б) Симбирское общество христ. милосердія, в) Тульскій домъ призрѣнія бѣдныхъ, г) Бѣлевскій вдовій домъ, д) Орловская богадѣльня въ г. Нарвѣ, е) Странноприимный домъ въ Таганрогѣ, ж) Попечительство о бѣдныхъ въ Пензѣ, з) Странноприимный и Сиротскій домъ въ Симферополѣ и и) 72 дѣтскихъ пріюта въ разныхъ городахъ, по управленію коими и дѣй-

ствуетъ состоящій въ вѣдѣніи IV отдѣленія *Комитетъ Главнаго Попечительства дѣтскихъ пріютовъ* (Ср. выше § 92) *).

Подъ непосредственнымъ же покровительствомъ Ихъ Императорскихъ Величествъ состоятъ: 1) *С.Петербургскій Попечительный Совѣтъ заведеній общественнаго призрѣнія* (учр. въ 1829 г.), составленный изъ назначаемыхъ Высочайшею властію Предсѣдателя и членовъ и изъ гражданскаго губернатора, губернскаго предводителя дворянства и городскаго головы. Во всѣхъ случаяхъ, превышающихъ его власть, Совѣтъ представляетъ на Высочайшее разрѣшеніе, или непосредственно, или чрезъ Главноуправляющаго IV Отдѣленія С. Е. И. В. Канцеляріи. О предположеніяхъ измѣненія сего учрежденія и опытомъ указанной необходимости поставить его въ вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ, см. выше, § 124. 2) *С.-Петербургское Женское Патріотическое общество*, подъ вѣдѣніемъ Совѣта коего дѣйствуютъ 12 сиротскихъ школъ съ 2 отдѣленіями. 3) *Московское благотворительное общество*, дѣйствующее съ 1837 г. 4) *Попечительства о бѣдныхъ* въ Москвѣ, Тулѣ и Пензѣ. 5) С.-Петербургскій домъ призрѣнія трудящихся и Рязанскій домъ трудолюбія. 6) *Попечительный Совѣтъ воспитательныхъ заведеній для бѣдныхъ и осиротѣлыхъ дѣтей въ г. Нарвѣ.* Подъ непосредственнымъ покровительствомъ Государя Наслѣдника Цесаревича состоитъ Домъ призрѣнія бѣдныхъ дѣтей въ Петербургѣ (С. У. 1870, № 538), а подъ покровительствомъ Государыни Цесаревны дѣйствуетъ *Псковское женское благотворительное общество* Св. Маріи.

Изъ состоявшихъ подъ покровительствомъ Великой Княгини Елены Павловны, въ 1873 г. сент. 29 образована *особая группа учрежденій и заведеній Великой Княгини Елены Павловны.* Къ этой группѣ (кромѣ училища Св. Елены) относятся: Елисаветинская дѣтская больница и Максиміліановская лечебница для приходящихъ (основанная существовавшимъ короткое время въ Петербургѣ обществомъ посѣщенія бѣдныхъ). Кромѣ единовременнаго пособія, дарованнаго изъ государственнаго казначейства въ 1873 г. Елисаветинской дѣтской больницѣ

*) Изъ состоящихъ въ вѣдѣніи IV Отдѣленія благотворительныхъ обществъ и учрежденій не всѣ представляютъ на разсмотрѣніе Опекунскаго Совѣта ежегодныя смѣтныя росписанія, а только содержащіяся непосредственно на его суммы или получающія отъ него вспоможенія: см. Уставъ Опекунскаго Совѣта Учрежденій Императрицы Маріи 11 дек. 1873 г., въ С. У. 1874, № 44.

въ 40 тыс., этому учрежденію назначено ежегодное пособіе изъ Государственнаго Казначейства (22, 314 р.), также какъ и Максимиліановской лечебницѣ (5,000 р. С. У. 1873, № 1,083).

IV. Императорское Человѣколюбивое Общество, учредившееся въ 1802 году (1-е П. С. № 20,266) и получившее нынѣшнюю организацію съ 1816 г. (№ 26,357), является обширнымъ учрежденіемъ, имѣющимъ цѣлію призрѣвать неспособныхъ къ работѣ, оказывать пособіе бѣднымъ, могущимъ еще работать, доставленіемъ работы, матеріаловъ, денежной помощи, и кромѣ того призрѣвать и воспитывать сиротъ. Для главнаго вѣдѣнія всѣми заведеніями общества, дѣйствующими на основаніи изданныхъ для нихъ уставовъ и положеній, устроены Совѣтъ и мѣстные Комитеты. Совѣтъ состоитъ изъ нѣсколькихъ дѣйствительныхъ членовъ, избранныхъ совѣтомъ посредствомъ баллотированія и представляемыхъ на Высочайшее утвержденіе; въ числѣ членовъ состоитъ и Главный Попечитель, въ званіи непремѣннаго Предсѣдателя и его Помощникъ. При главномъ Попечителѣ—четыре чиновника особыхъ порученій, безъ жалованья, но съ правами государственной службы. При совѣтѣ канцелярія, управляемая директоромъ.—На помощника главнаго попечителя возложено, подъ высшимъ управленіемъ совѣта, ближайшее завѣдываніе всѣми учрежденіями Императорскаго Человѣколюбиваго Общества. Благотворительныя учрежденія Человѣколюбиваго общества дѣйствуютъ: въ Петербургѣ 1) *Медико-филантропическій комитетъ* (съ 1816 г.) съ врачами, помощниками ихъ и повивальными бабками въ каждой части столицы и съ лечебницею для приходящихъ больныхъ бѣдныхъ, 2) Институтъ слѣпыхъ (1819), 3) Маріинскій институтъ слѣпыхъ дѣвицъ (1870), 4) Домъ призрѣнія малолѣтныхъ бѣдныхъ (1819), 5) Дѣвичьи школы (1817), 6) Ивановское отдѣленіе малолѣтнихъ (1833), 7) Пріютъ для крутыхъ сиротъ, 8) Пріютъ для крещеныхъ и крещаемыхъ въ Православіе Еврейскихъ дѣтей (1871), 9) Домъ убогихъ (1848), съ пріютомъ для дѣтей калѣкъ. 10) Орлово-Новосильцовское благотворительное заведеніе (1841) 11) Богадѣльня Княгини Салтыковой (1847), 12) Богадѣльня Гр. Кушелева-Безбородко (1859); въ Москвѣ, гдѣ устроился Попечительный о бѣдныхъ Комитетъ (въ 1818 г.): 1) Набилковскій (ремесленный) домъ призрѣнія сиротъ (1833), 2) Усачевско-Чернявское рукодѣленное для дѣвицъ заведеніе (1827), 3) Убѣжище бѣдныхъ въ подмосковномъ селѣ Большевѣ (1819), 4) семь богадѣленныхъ домовъ—Набилковскій, Чернышевскій, Маросей-

ско-Усачевскій, Нероновскій, Чихачевскій, Большевскій и Преображенскій, 6) Медицинскій комитетъ съ лечебницею, 7) Общество для поощренія трудолюбія, 8) Братолюбивое общество снабженія неимущихъ квартирами (1869); и въ нѣкоторыхъ губерніяхъ: 1) Попечительные о бѣдныхъ Комитеты въ Казани (1816), Уфѣ (1819), Слуцкѣ (1821), Костромѣ (1851), Воронежѣ (1818), гдѣ подъ вѣдѣніемъ Комитета учредилось съ 1853 г. училище трудолюбія, 2) Калужское женское благотворительное общество (1841), съ домомъ трудолюбія. 3) Одесская Т. С. Стурдзы богадѣльня сердобольныхъ сестеръ (1850), 4) въ Ярославской губерніи Угличская богадѣльня Александровская (1858), Св. Цесаревича Дмитрія (1860), и Бахирева въ г. Мологѣ (1851), 5) Николаевская богадѣльня въ г. Рыбинскѣ (1860), 6) Николаевская богадѣльня въ г. Скопинѣ Рязанской губерніи (1860), 7) Состоящее подъ Высочайшимъ покровительствомъ Государыни Императрицы Общество поощренія и развитія женскаго труда въ г. Пензѣ (1873). (Т. XIII, уст. общ. пр., 1527—1559).

Кромѣ содержанія этихъ благотворительныхъ учрежденій, Человѣколюбивое общество содержитъ на свои средства пансіонеровъ въ заведеніяхъ другихъ вѣдомствъ, и выдаетъ въ Петербургѣ денежныя пособія нуждающимся въ видѣ постоянныхъ пенсій и какъ единовременную помощь. Съ этою цѣлію въ каждой части столицы общество имѣетъ особаго попечителя. — Постоянныхъ такихъ пособій въ годъ выдается обществомъ до 12 т. р. (Отчетъ общества за 1871 г.).

V. Для призрѣнія бѣдныхъ духовнаго званія православнаго исповѣданія, учреждены при каждой епархіальной каѳедрѣ (по положенію 12 августа 1823 г.), подъ непосредственнымъ вѣдомствомъ преосвященнаго, *Попечительства о бѣдныхъ духовнаго званія*. Такія попечительства составляются изъ нѣсколькихъ попечителей (отъ 3 хъ до 6), избираемыхъ изъ бѣлаго духовенства, а въ случаѣ нужды и изъ монашествующихъ. Попечительство избираетъ изъ городскаго или сельскаго духовенства отъ одного до трехъ сотрудниковъ въ каждомъ уѣздѣ. Попечительству предоставлены слѣдующія средства: принятіе добровольныхъ приношеній, кружечные сборы, часть доходовъ отъ свѣчной продажи, доходы кладбищенскіе и штрафныя деньги, взыскиваемыя по духовному вѣдомству. (Т. XIII, уст. призр. бѣдн., ст. 1560 — 1620). Попечительства въ цѣлой Россіи имѣютъ билетами болѣе 3 милл. рублей, ежегоднаго сбора въ епархіяхъ получаютъ до 100 т., и расходуютъ на

призрѣніе своихъ бѣдныхъ ежегодно до 200 т. рублей. (Извлеченіе изъ отчета Синод. оберъ-прокурора за 1872 г.).

Для призрѣнія вдовъ и сиротъ священно-и церковнослужителей Армяно-Грегоріанской церкви, въ Эчміадзинскомъ монастырѣ и во всѣхъ армяно-грегоріанскихъ епархіяхъ учреждаются *особыя кассы*, въ пользу которыхъ епархіальное начальство отдѣляетъ нѣкоторую часть изъ доходовъ епархіи и дозволяетъ собирать благотворительныя приношенія—кружечными сборами и подписками въ особыхъ при церквахъ книгахъ. Управленіе такими кассами, подъ непосредственнымъ надзоромъ епархіальнаго начальства, ввѣряется особымъ попечительствамъ (Т. XIII, Уст. общ. пр., ст. 1621—1630).

Призрѣніе престарѣлыхъ и одержимыхъ неизлечимыми болѣзнями духовныхъ изъ римско-католическаго исповѣданія поручается штатнымъ монастырямъ, а изъ процентовъ особаго *вспомогательнаго капитала*, состоящаго въ вѣдѣніи римско-католической духовной коллегіи, имъ могутъ быть выдаваемы ежегодныя пособія отъ 50 — 100 р. (Т. XI, Ч. I, Уст. Упр. дух. дѣлъ иностр. испов., 100, 129—123).

Для обезпеченія участи пасторскихъ вдовъ и сиротъ евангелическо-лютеранской церкви имѣются пасторскія вдовьи и сиротскія кассы, по правиламъ, составляемымъ мѣстною консисторіею, съ согласія генеральной консисторіи и съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ. (Ib., ст. 358)

Для оказанія пособій отставнымъ гражданскимъ чиновникамъ дѣйствуетъ (по правиламъ 1830 г.). *Комитетъ призрѣнія заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ* (Т. III, Уст. о пенс., ст. 912 и сл.), а для призрѣнія раненныхъ и увѣчныхъ генераловъ, штабъ и оберъ-офицеровъ,—(учрежденный 18 августа 1814 г.) *Комитетъ о раненныхъ* (Положеніе 9 февраля 1869, въ С. У. 1869, № 201). Въ 1867 г. образовалось подъ непосредственнымъ покровительствомъ Государыни Императрицы *Общество попеченія о раненныхъ и больныхъ воинахъ*, дѣйствующее на основаніи устава 1873 г. Главное его управленіе находится въ Петербургѣ, а мѣстныя — въ столичныхъ и губернскихъ городахъ. (С. У. 1873, № 309).

I. *Предупрежденіе бѣдности.*

§ 156.

Въ бѣдность, скоро переходящую въ нищету, человѣкъ можетъ впасть или по собственной своей винѣ, или по причинамъ случайнымъ,

отъ воли его вовсе не зависящимъ. — Эти два различные рода причинъ, ввергающіе человѣка въ бѣдность и затѣмъ въ нищету, необходимо различить, дабы имѣть возможность принять надлежащія предупредительныя мѣры. Но легко видѣть, что оба рода этихъ причинъ сталкиваются въ жизни весьма близко. Обстоятельства, по видимому прямо зависящія отъ вины самого человѣка, напр. праздность, распутство и пр., нерѣдко являются продуктомъ цѣлой совокупности условій общественной жизни, которымъ отдѣльный человѣкъ, если на помощь ему не явится полицейская дѣятельность государства, подчинится по необходимости. Съ другой стороны и обстоятельства, по видимому совершенно случайныя, напр. недостатокъ труда, въ извѣстной степени могутъ быть объяснены виною самого человѣка: неумѣніемъ вступить въ надлежащее соглашеніе съ другими и пр. Такимъ образомъ оба эти рода причинъ, создающихъ для человѣка положеніе нищеты, связаны органически. — По отношенію къ той и другой категоріи этихъ причинъ, прилагая коренной законъ науки полиціи, должна явиться полицейская дѣятельность государства.

1) *Удаленіе причинъ бѣдности, проистекающихъ отъ самого человѣка.*

§ 157.

Къ причинамъ бѣдности, проистекающимъ отъ самого человѣка, относятся главнымъ образомъ: *праздность*, съ ея обыкновенными спутниками — распутствомъ и пьянствомъ, *расточительность*, *заключеніе раннихъ, необдуманныхъ браковъ и неосторожныя спекуляціи.*

1) *Праздность* очевидно приведетъ къ совершенному разоренію человѣка, который, не имѣя состоянія, долженъ существовать только посредствомъ своего труда. Многія мѣстности Неаполя, Испаніи и пр. представляютъ крайне печальныя условія жизни, чрезвычайно распространенную нищету только вслѣдствіе dolce far niente рабочаго класса. — Какъ праздность главнымъ образомъ происходитъ отъ дурнаго воспитанія, плохихъ обычаевъ, непривычки къ труду и неточной системы призрѣнія бѣдныхъ, то прежде всего необходимо дѣйствовать на разрушеніе такихъ главныхъ причинъ, порождающихъ праздность. Воспитаніе и образованіе приводятъ человѣка къ сознанію значенія труда, къ пони-

манію вліянія труда на свободу человѣческаго духа и матеріяльную обстановку его жизни. Всякая мѣра, принимаемая къ улучшенію народныхъ школъ и воспитательныхъ пріютовъ, служитъ вмѣстѣ съ тѣмъ и важною мѣрою, предупреждающею развитіе праздности. Такое же важное значеніе имѣетъ и другая косвенная мѣра — надлежащая система общественнаго призрѣнія бѣдныхъ, имѣющая въ виду оказывать призрѣніе только дѣйствительно бѣднымъ, неспособнымъ къ труду, и исключать праздныхъ, могущихъ снискивать пропитаніе работою. Но такихъ косвенныхъ мѣръ недостаточно. Необходимо изъискать средства для принужденія празднаго къ труду. — О правѣ государства проявить въ подобномъ случаѣ свою принудительную власть не можетъ быть сомнѣнія, ибо человѣкъ, не имѣющій другихъ средствъ для существованія, кромѣ работы, если предается праздности, тѣмъ самымъ заявляетъ, что желаетъ жить на счетъ другихъ трудящихся. Трудность представляется только въ отъисканіи средствъ, годныхъ для достиженія этой цѣли, для принужденія празднаго къ работѣ. Появившіеся уже въ XVII ст. *Принудительные Работные Домы* (въ Цюрихѣ устроился такой Versorgungsanstalt въ 1637 г.) составляютъ и до сихъ поръ единственное средство, въ извѣстной стенени достигающее указанной цѣли. Трудность надлежащаго устроенія таковыхъ домовъ, весьма плохое положеніе многихъ принудительныхъ работныхъ домовъ въ европейскихъ государствахъ, слабые результаты, ими достигаемые, при громадности полагаемыхъ на нихъ издержекъ, вызываютъ множество возраженій противъ необходимости и возможности принудительныхъ работныхъ домовъ. Но вмѣстѣ съ тѣмъ опытъ показываетъ, что трудность устроенія такихъ домовъ не есть еще невозможность. — *Принудительные работные домы* могутъ устроиваться уже, какъ показываетъ опытъ, удовлетворительнымъ образомъ, если за устроеніе ихъ примутся сознательно общины, такъ какъ правительству браться за устроеніе ихъ чрезвычайно трудно. Община, устроивая такой домъ, должна имѣть въ виду слѣдующія начала: такой домъ не есть исправительная тюрьма, и потому не долженъ создаваться (что долго не было сознаваемо) на началѣ заключенія тюремнаго; напротивъ, цѣль такого учрежденія пріучить празднаго къ труду, сдѣлать трудъ — необходимою для него жизненною привычкою; средства для того заключаются въ надлежащемъ выборѣ такихъ работъ, которыя были бы по силамъ и доставляли бы обезпеченіе въ будущемъ, а въ этомъ отношеніи мѣстныя условія должны слу-

жить главнымъ руководительнымъ началомъ, почему въ различныхъ общинахъ такіе домы могутъ избирать весьма различныя работы: въ однихъ могутъ остановиться главнымъ образомъ на ремеслахъ, въ другихъ выбрать сельское хозяйство, садоводство, огородничество и пр.; различіе въ выборѣ работъ опредѣляетъ и различіе способовъ принужденія къ работѣ, но какъ общее начало по отношенію принужденія къ работамъ можно выставить положеніе, что необходимо исключить наказанія, которыя здѣсь скорѣе могутъ принести вредъ вмѣсто пользы; наказанія съ успѣхомъ могутъ замѣниться надлежащимъ вліяніемъ опытныхъ, надзирающихъ за работами смотрителей, надлежащимъ распредѣленіемъ дневныхъ уроковъ съ улучшеніемъ пищи и содержанія при успѣшной работѣ, назначеніемъ пособій семейству работника, отложеніемъ части заработываемыхъ имъ денегъ въ капиталъ, который ему можетъ быть выданъ по окончаніи работъ, награжденіемъ его за успѣшную работу инструментами, сѣмянами и пр.

Въ Англіи къ принудительной работѣ въ работный домъ помѣщаются по опредѣленію мироваго судьи. Если неудобство и представляется въ томъ, что таковые помѣщаются въ общій работный домъ, устроенный для лицъ, желающихъ трудиться, но не находящихъ труда, то съ другой стороны нельзя не видѣть выгоднаго условія въ томъ, что таковые праздные, въ особенности дѣти, пользуются всѣми отлично-устроенными принадлежностями англійскихъ работныхъ домовъ—школами, ремесленными классами, опытною инспекціею и пр. Впрочемъ процентъ таковыхъ, заключаемыхъ въ работные домы сравнительно со общею цифрою находящихъ въ этихъ домахъ призрѣніе, не великъ. Изъ общаго числа призрѣваемыхъ въ англійскихъ работныхъ домахъ (за 1867 г.) 128 т. таковыхъ было только 3 т.

Объ устроеніи принудительныхъ работныхъ домовъ много заботилась Швейцарія. Въ настоящее время тамъ шесть принудительныхъ работныхъ домовъ, изъ коихъ нѣкоторые устроены по началамъ тюремъ (въ кантонѣ Граубюнденскомъ, Тургау), другіе устроены, какъ учрежденія, вызываемыя началами призрѣнія бѣдныхъ (въ Цюрихскомъ кантонѣ, въ г. Базелѣ и др. См. *Orelli*, Ueber Errichtung von Zwangsarbeitsanstalten, Цюр. 1865).

Во *Франціи* уже въ 59 департаментахъ имѣются работные домы, въ которые могутъ быть полиціею помѣщаемы скитающіеся нищіе.

Въ *Германіи* точно также скитающіеся нищіе, какъ праздные, могутъ быть запираемы въ Arbeitshäuser, содержимые Landarmenverbände.

Въ *Россіи*, при учрежденіи приказовъ общественнаго призрѣнія, имъ поручалось устроить и работные домы для доставленія работы ненаходящимъ ея, а вмѣстѣ и для заключенія присылаемыхъ по распоряженію мѣстной полиціи праздношатающихся и такихъ, пойманныхъ въ прошеніи милостыни, кои могутъ прокормиться работою. (Учр. о губ. ст. 391). Впослѣдствіи (въ 1841 г.) было повелѣно помѣщать въ эти домы и солдатокъ развратнаго поведенія, остающихся въ казенныхъ селеніяхъ и предающихся праздности. (2-е П. С. № 14,378). Таковые работные домы впрочемъ не были заведены приказами общественнаго призрѣнія, за исключеніемъ Иркутска и Красноярска, но и тамъ эти домы закрыты въ 1853 г. Только въ Москвѣ, въ вѣдѣніи попечительнаго совѣта, существуетъ работный домъ. (Т. XIII, уст. общ. пр. ст. 690). — Отсутствіе такихъ работныхъ домовъ въ Россіи представляетъ множество затрудненій какъ для призрѣнія бѣдныхъ, такъ и для предупрежденія нищенства. Присылаемыхъ полиціею нищихъ-промышленниковъ, могущихъ трудиться, запираютъ въ богадѣльни, имѣющія совершенно другое назначеніе. — Весьма справедливо Казанская губернская управа представляла собранію въ сессію 1867 г., о необходимости разграничить двѣ такія несовмѣстимыя цѣли богадѣльни. Необходимо, по мнѣнію Казанской управы, дать широкія условія призрѣнію и установить другую мѣру въ видахъ предупрежденія нищенства, именно учредить при богадѣльнѣ работный домъ, на основаніяхъ, изложенныхъ въ Екатерининскомъ учрежденіи губерній, а до тѣхъ поръ праздныхъ, способныхъ къ труду, отсылать изъ богадѣльни въ рабочій домъ. (Докл. Каз. губ. управы 1867, стр. 29—34). Устроеніе такихъ работныхъ домовъ въ столь большихъ центрахъ, какъ губернскіе города, едва ли впрочемъ окажется удобнымъ. Въ Россіи, при наибольшей массѣ ея земледѣльческаго населенія, работные домы могутъ осуществиться совершенно въ другой формѣ, въ возложеніи на праздныхъ, способныхъ къ труду, обязательныхъ по преимуществу земледѣльческихъ работъ; учрежденіе принудительныхъ работныхъ домовъ, какъ весьма дорогостоющее, можетъ явиться только въ видѣ исключенія въ нѣкоторыхъ городахъ. Устроеніе же принудительныхъ работъ возможно, если получатъ надлежащее развитіе *приходскія попечительства*, и если они будутъ поставлены въ надлежащую связь съ институтомъ мировыхъ судей.

§ 158.

б) *Расточительность*, подобно праздности, можетъ и человѣка богатаго привести къ нищетѣ. Проистекающая главнымъ образомъ отъ дурнаго воспитанія и плохихъ обычаевъ, расточительность, подобно праздности, находитъ въ улучшеніи воспитанія и распространеніи образованія главнѣйшее для себя противоядіе. Но рядомъ съ такими косвенными мѣрами, законодательства пытаются принимать мѣры и прямо противъ расточительности. Въ этомъ отношеніи требуется крайняя осторожность, ибо необходимо понятіе расточительности, какъ и роскоши, отличить отъ удовлетворенія увеличившемуся количеству потребностей. Понятіе расточительности означаетъ переходъ за черту удовлетворенія необходимыхъ потребностей, при отсутствіи для того надлежащихъ средствъ. Если издержки на прихоти превышаютъ издержки на необходимое, то несомнѣнно являются признаки расточительности. Но отсюда видно, что это понятіе относительно: что одному, менѣе развитому, кажется прихотью, то составляетъ для другаго, болѣе развитаго, жизненную необходимость. Раскрывая лѣтописцевъ XIII и XVI столѣтія различныхъ народовъ, читаемъ горькія сѣтованія ихъ на распространившуюся роскошь, между тѣмъ большинство ихъ упрековъ напрасны: жизнь двигается, просыпаются потребности, являются и новые расходы. (См. напр. русскаго лѣтописца XIII ст., Воскрес. Лѣт. I, 69; англійскихъ лѣтописцевъ XVI ст. — Hollinsched Chronicon, 1577, Slaney и др.). — Когда въ средніе вѣка появляется полицейская дѣятельность правительствъ, полицейскіе кодексы наполнились множествомъ предписаній противъ роскоши. Германскіе Polizeiordnungen стремились ограничить роскошь въ одеждахъ, уничтожить пышность при погребеніяхъ и т. д. Подобное же встрѣчаемъ въ Англіи, при Эдуардѣ III, во Франціи при Филиппѣ IV. — Во времена меркантилистовъ такія заботы о предупрежденіи расточительности выражались въ запрещеніи ввозить во Францію изъ за границы предметы роскоши; но уже при Людовикѣ XV эти запрещенія не имѣли силы. Подобныя мѣры не только безполезны, но какъ показываетъ статистика, приносятъ и вредъ: при существованіи такихъ законовъ, потребленіе предметовъ роскоши увеличивается. Борьба европейскихъ правительствъ въ XVI—XVIII ст. съ потребителями спиртныхъ напитковъ, табаку, кофе и пр. убѣдила въ безполезности

полицейскихъ вторженій и привела къ устроенію налоговъ на предметы роскоши: мѣры полицейскія замѣнились финансовыми.

Новѣйшія законодательства, отказавшись отъ подобныхъ мѣръ, какъ безполезныхъ, смотрятъ на расточительность, какъ на врага общественной безопасности, и признаннаго по суду расточителемъ (prodigue, Verschwender) подвергаютъ лишенію нѣкоторыхъ правъ и преимуществъ, воспрещаютъ быть опекуномъ, вступать въ договоры, заниматься торговлею и т. п.

Русское законодательство, со времени императрицы Екатерины II, принимаетъ мѣры противъ расточителей. По учрежденію о губерніяхъ (ст. 84) на губернаторовъ возложена обязанность пресѣкать безмѣрную и разорительную роскошь и обуздывать излишества, безпутство и мотовство, при чемъ указано и средство—отдача расточителей въ опеку. Это средство—отдача въ опеку—особенно выяснено впослѣдствіи, законами 1817 и 1825 гг., а самое понятіе роскоши и расточительности, преслѣдованіе которыхъ предоставлено правительственнымъ властямъ, разъяснено въ составленной въ 1801 г. (мая 16) инструкціи для внутренняго управленія Новороссійскихъ иностранныхъ колоній. Въ этой инструкціи указывается шульцамъ или головамъ прилежно смотрѣть, чтобы колонисты до праздности, пьянства, мотовства и буйства допускаемы не были... «Роскошь же, разумѣется то, если кто неумѣренные имѣетъ расходы въ своемъ домѣ, частыя сборища гостей и сему подобное, подающее поводъ къ расточенію имѣнія; а мотовство есть карточная и прочія на деньги и вещи игры, продажа собственнаго скота или всякаго другаго имѣнія безъ вѣдома шульца и безъ всякой нужды, на пьянство и къ удовлетворенію другихъ страстей». (Прим. къ § 49). Положеніе императрицы Екатерины II о взятіи расточителей въ опеку остается и теперь дѣйствующимъ закономъ, разъясненнымъ изданными въ 1859 г. правилами. На основаніи оныхъ надъ имѣніями расточителей или людей, замѣченныхъ въ безмѣрной роскоши и мотовствѣ, учреждается опека слѣдующимъ порядкомъ: 1) по отношенію къ потомственнымъ дворянамъ — генералъ-губернаторъ, признавъ нужнымъ взять имѣніе расточителя въ опеку, дѣлаетъ предложеніе о томъ дворянскому собранію; еслибы собраніе съ нимъ не согласилось, то онъ имѣетъ право предписать объ учрежденіи опеки, но въ обоихъ случаяхъ доноситъ первому департаменту правительствующаго Сената, съ подробнымъ изъясненіемъ побудительныхъ причинъ. Сенатъ самъ не входитъ въ разсмотрѣніе означенныхъ распо-

ряженій, если не получитъ жалобы. Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ нѣтъ генералъ-губернаторовъ, поручается губернаторамъ дѣлать предложеніе собранію губернскихъ и уѣздныхъ предводителей и депутатовъ дворянства, и состоявшееся опредѣленіе представлять на разрѣшеніе Сената. 2) *По отношенію къ почетнымъ гражданамъ, купцамъ и мѣщанамъ*—губернаторы предлагаютъ Городской Управѣ предложить купеческому или мѣщанскому обществу по принадлежности, представить приговоръ въ губернское правленіе, которое и дѣлаетъ постановленіе объ учрежденіи опеки (Т. XIV, уст. пред. и пресѣч., ст. 238 по прод. 1863 г.).

§ 159.

в) *Заключеніе раннихъ, необдуманныхъ браковъ* составляетъ опять причину, могущую ввергнуть человѣка въ нищету. Особенно въ классѣ людей образованныхъ отъ этой причины является бѣдность, хотя нельзя не замѣтить, что и лица рабочаго класса подвергаютъ нерѣдко отъ преждевременнаго брака совершенному разстройству свою хозяйственную обстановку. Этимъ объясняется проявлявшееся въ прежнее время желаніе правительствъ и общинныхъ учрежденій, какъ, напр. цеховъ, опредѣлять возрастъ, ранѣе котораго не дозволялось вступать въ бракъ. Въ особенности въ XVII ст. законодатели считали необходимостію вторгаться своими опредѣленіями въ дѣло заключенія брачныхъ союзовъ, именно съ цѣлію предупредить обѣдненіе. Въ новѣйшее время такія вторженія являются въ видѣ исключенія, только по отношенію къ лицамъ, находящимся въ государственной службѣ, въ особенности—въ службѣ военной. (См. *Friedr. Thudichum*, Ueber unzulässige Beschränkungen des Rechts der Verehelichung, Тюб. 1866).

Въ Россіи, кромѣ существовавшаго съ древнѣйшихъ временъ правила, подтвержденнаго Петромъ I и сохранившагося до настоящаго времени, что для вступленія въ бракъ требуется согласіе родителей, равно опекуновъ и попечителей, — со времени Петра I являются различнаго рода ограниченія по отношенію къ вступающимъ въ бракъ, имѣющія цѣлію предупредить обѣдненіе. Такъ находящимся въ военной службѣ прежде всего стали воспрещать вступленіе въ бракъ безъ дозволенія начальства. Въ 1722 г. гардемаринамъ запрещено было жениться безъ дозволенія Адмиралтейской Коллегіи; здѣсь имѣлось въ виду прежде всего обезпечить ихъ образованіе, для чего и постановленъ былъ для

права ихъ вступленія въ бракъ 25-лѣтній возрастъ (чтобы они могли свободно предаваться ученію), но вмѣстѣ съ тѣмъ Преобразователь желалъ, чтобы отъ преждевременной женитьбы не впадали въ бѣдность. (№ 3,937). Впослѣдствіи (въ 1796 году) для всѣхъ военныхъ офицеровъ поставлено непремѣннымъ условіемъ, при вступленіи въ бракъ, имѣть разрѣшеніе своего начальства, что и вошло при изданіи свода законовъ, какъ общее для всѣхъ военныхъ правило (Т. X, 1-е изд. ст. 7). Для нѣкоторыхъ войскъ, именно расположенныхъ въ царствѣ Польскомъ, существовало еще особое правило: офицеръ долженъ былъ представить, при вступленіи въ бракъ, денежное обезпеченіе. Это правило приказомъ военнаго министра (1867 г.) распространено на всѣхъ вообще офицеровъ. На основаніи этого приказа, до достиженія 23 лѣтъ, офицеры вовсе не имѣютъ права вступать въ бракъ; офицеры, имѣющіе отъ 23 до 28 лѣтъ, могутъ получить разрѣшеніе вступить въ бракъ, если начальство признаетъ бракъ приличнымъ, и если будетъ представлено принадлежащее жениху или невѣстѣ, денежное обезпеченіе такого размѣра, чтобы ежегодные съ него проценты были не менѣе 250 рублей; это обезпеченіе должно храниться въ полковомъ денежномъ ящикѣ, и по достиженіи офицеромъ 28 лѣтъ, выдается тому изъ супруговъ, которому оно принадлежитъ; въ случаѣ крайней надобности женатаго офицера, внесенное имъ обезпеченіе, или часть онаго, можетъ быть выдано и ранѣе срока, съ разрѣшенія начальника дивизіи. Въ 1871 г. эти правила распространены и на портупей-юнкеровъ и вольноопредѣляющихся. (С. У. 1871, № 391). Что касается холостыхъ нижнихъ чиновъ, то до увольненія въ безсрочный отпускъ, имъ браки вовсе не разрѣшаются; унтеръ-офицерамъ дозволяется вступать въ бракъ только по выслугѣ пяти лѣтъ въ этомъ званіи, при чемъ отъ нихъ отбираются подписки, что не будутъ просить ни о пособіи отъ казны, ни объ особомъ квартирномъ довольствіи.

По примѣру военныхъ, требованіе получить, при вступленіи въ бракъ, согласіе начальства распространено было составителями свода законовъ и на служащихъ въ гражданской службѣ. (Св. З. 1-е изд. Т. X. ст. 7).

§ 160.

п) *Желаніе нажить богатства вдругъ*, безъ труда, посредствомъ различнаго рода спекуляцій приводитъ опять нерѣдко многихъ, вмѣсто

увеличенія ихъ богатства, къ совершенной потерѣ состоянія. Дѣйствовать прямо на эту причину чрезвычайно трудно. Извѣстную помощь можетъ принести преслѣдованіе азартныхъ игръ и ограниченіе биржевой игры,—мѣры, прямо относящіяся къ средствамъ для обезпеченія нравственнаго развитія народа. (См. ниже § 197).

2) *Удаленіе причинъ бѣдности случайныхъ, независящихъ отъ воли человѣка.*

§ 161.

Необходимость удаленія причинъ бѣдности случайныхъ, независящихъ отъ воли человѣка, вызывается кореннымъ закономъ науки полиціи, и не требуетъ, по самой очевидности, особыхъ разъясненій. Главнымъ образомъ въ трехъ слѣдующихъ случаяхъ бѣдный, безъ всякой съ своей стороны вины, можетъ впасть въ нищету: при недостаткѣ работы, при неспособности къ работѣ по причинѣ болѣзни или дряхлости, и при недостаткѣ кредита. Рождающаяся отъ этихъ трехъ причинъ, совершенно независимо отъ вины человѣка, нищета вызвала въ XIX ст. различнаго рода стремленія и планы дѣйствовать противъ этихъ причинъ. Попытки соціалистовъ и коммунистовъ передѣлать для достиженія этой цѣли весь строй гражданскаго общества оказались неудачны, хотя заслугою ихъ остаются точные мотивы полнѣйшей необходимости для правительства позаботиться объ устраненіи опасностей этого рода. Право на трудъ, совпадающее съ правомъ на существованіе (Droit au travail—droit à l'existence) вызвало теоретическій анализъ положенія работника, желающаго трудиться, но ненаходящаго труда, и отношенія его къ обществу,—анализъ, приведшій многихъ мыслителей (С. Симона, Фуррье, Прудона и др.), принадлежащихъ къ школамъ соціалистовъ и коммунистовъ, къ убѣжденію въ необходимости для того, чтобы измѣнить безвыходное положеніе работника, передѣлать всѣ соціальныя и имущественныя отношенія людей. Нѣкоторые же изъ нихъ, какъ *Луи-Бланъ*, не ограничиваясь только теоретическою разработкою этого вопроса, стремились доставить своей утопіи практическое осуществленіе. Луи-Бланъ, получившій въ 1848 г. бразды правленія Франціи въ свои руки, доказалъ полнѣйшею неудачею своей попытки всю несостоятельность его реформаторскихъ плановъ. Пренебреженіе, оказанное мыслителями этихъ школъ къ законамъ экономическимъ, управляющимъ общественною

жизію, пренебреженіе къ опыту исторіи и фантастическое толкованіе соціальныхъ законовъ — доставили этимъ школамъ немного серьезныхъ и ученыхъ адептовъ: скоро убѣдились, что не этимъ путемъ, не разрушеніемъ коренныхъ основъ общественной жизни можно предупредить нищету, проистекающую отъ обстоятельствъ и причинъ, независящихъ отъ воли человѣка.

Недостаточными оказались и попытки, которыя многія правительства, слѣдуя примѣру Англіи, проявили въ борьбѣ съ опасностями этого рода, — устроеніемъ добровольныхъ работныхъ домовъ, выдачею пособій нуждающимся и пр.

Несравненно сильнѣйшимъ средствомъ явилась самопомощь нуждающихся другъ другу. При разрушеніи средневѣковыхъ корпоративныхъ учрежденій, въ особенности цеховъ, представившихъ совершенную невозможность дальнѣйшаго существованія вслѣдствіе полнаго противорѣчія ихъ началъ новому общественному строю XIX столѣтія, рабочіе стали стремиться нетолько удержать отъ прежнихъ цеховъ существовавшее въ нихъ начало взаимной охраны и помощи, но и развить это начало возможно шире. Родившіяся ассоціаціи рабочихъ, получивъ съ сороковыхъ годовъ весьма широкое развитіе во Франціи, Англіи и особенно Германіи, начинаютъ представлять надлежащія средства для предупрежденія нищенства рабочаго отъ причинъ, независящихъ отъ его воли. (О различныхъ родахъ рабочихъ ассоціацій и историческомъ ихъ развитіи изложено ниже, въ главѣ о ремесленной промышленности § 307 и сл.) Какъ всѣ средства рабочихъ ассоціацій, въ отношеніи къ борьбѣ съ опасностями этого рода, основываются главнымъ образомъ на началѣ взаимнаго застрахованія, требующаго имѣть точныя и вѣрныя данныя какъ періодичности, такъ и величины опасности, а статистика такихъ данныхъ еще только въ зародышѣ, то и рабочія ассоціаціи не успѣли до сихъ поръ дѣйствовать въ разрѣшеніи этого вопроса съ полными силами. (О томъ, какія именно данныя требуются для созданія такой статистики, какъ условія надлежащей дѣятельности рабочихъ ассоціацій, см. статью *Энгеля* (D-r Ernst Engel, Soziale Selbsthülfe, пом. въ Arbeiterfreund, 1863, стр. 131). Дѣйствующій въ Германіи съ 1844 г. Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen, при помощи множества мѣстныхъ союзовъ, Localvereine, равно начавшіе устроиваться международные конгрессы благотворительности (въ 1856 congrès international de bienfai-

sance собрался въ Брюсселѣ, въ слѣдующемъ году былъ въ Франкфуртѣ, въ 1862 г. въ Лондонѣ) кладутъ весьма прочныя основанія для развитія систематической дѣятельности противъ трехъ этихъ опасностей для рабочаго класса — недостатка труда, неспособности къ труду и недостатка кредита.

§ 162.

а) *Недостатокъ труда* является отъ многоразличныхъ причинъ и даетъ различныя послѣдствія, смотря потому открывается ли только въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ страны, или въ одно и тоже время во многихъ, касается ли только отдѣльныхъ фабричныхъ или ремесленныхъ производствъ, или распространяется на многія.

Въ тѣхъ случаяхъ, когда во многихъ мѣстностяхъ и по отношенію ко многимъ производствамъ рабочіе перестаютъ находить работу, являются внезапно опасности отъ мгновеннаго обнищанія значительной массы рабочаго класса, который потому и привыкли называть классомъ опаснымъ, хотя по справедливому замѣчанію Губера, вѣрнѣе было бы называть классомъ безпомощнымъ (hülflose Klasse).

1) Одна изъ главныхъ причинъ, создающихъ недостатокъ труда, заключается въ увеличеніи производства страны, ненаходящаго сбыта, вслѣдствіе чего многіе производители по самой необходимости должны или вовсе прекращать, или ограничивать свое производство, а это и составляетъ причину потери работъ для многихъ рабочихъ. — Такое положеніе можетъ явиться особенно въ государствахъ, достигшихъ значительнаго развитія своего ремесленнаго и фабричнаго производства, — неограничивающихся сбытомъ своихъ издѣлій на собственныхъ рынкахъ, но посылающихъ оныя въ другія государства. Отношеніе на чужихъ рынкахъ спроса къ предложенію нерѣдко дѣлается неправильнымъ вслѣдствіе различныхъ законоположеній тѣхъ государствъ, ограничивающихъ какъ высокими таможенными пошлинами, такъ и различными полицейскими порядками привозъ издѣлій другихъ государствъ. Принять со стороны правительства надлежащія дипломатическія мѣры для устраненія такихъ препятствій значитъ дѣйствовать прямо для увеличенія сбыта издѣлій собственныхъ фабрикантовъ и слѣдовательно для удаленія опасности, могущей грозить рабочему классу отъ недостатка труда. Въ этомъ отношеніи образцовою представляется дѣятельность Англійскаго прави-

тельства, стремящагося, посредствомъ торговыхъ договоровъ и различнаго рода дипломатическихъ ухищреній, обезпечить сбытъ издѣлій англійскихъ производителей, найти для нихъ удобные рынки.—Рядомъ съ этою главною причиною, могутъ явиться и другія менѣе важныя или временныя причины, дѣйствующія на уменьшеніе сбыта и слѣдовательно на ограниченіе производства. Такъ различныя обстоятельства, неурожаи, увеличившіеся налоги, дурная администрація и т. п., дѣйствующія невыгодно на экономію потребителей, приводящія ихъ къ обѣдненію, ограничиваютъ сбытъ множества издѣлій и въ собственной странѣ, и если продолжаются долго, то вліяютъ и на ограниченіе производства. Точно также войны, гражданскія безпокойства всегда вредно дѣйствуютъ на сбытъ и ограничиваютъ производство. Но это причины временныя, и съ ихъ разрушеніемъ дѣла приходятъ въ нормальный порядокъ.

2) Другая причина, отнимающая у работниковъ трудъ, представляется въ измѣненіяхъ требованій на различнаго рода издѣлія, вслѣдствіе чего многіе производители, изготовлявшіе такіе продукты, ограничиваютъ или и совершенно закрываютъ производство. Такое обстоятельство является или вслѣдствіе капризовъ моды, или по причинѣ совершеннаго уничтоженія потребности въ такомъ продуктѣ, напр. по прекращеніи войны вовсе не требуются воинскіе снаряды въ прежнемъ количествѣ, — или, наконецъ, это можетъ произойти вслѣдствіе улучшенія производства этихъ же продуктовъ въ другихъ государствахъ и невозможности съ ними конкуррировать. — Потеря работы отъ этой причины охватываетъ главнымъ образомъ, и то только на нѣкоторое время, пока не успѣютъ пристроиться къ другимъ производствамъ, городскихъ работниковъ, фабричныхъ и ремесленныхъ: работники въ различныхъ отрасляхъ сельскаго хозяйства менѣе подвергаются невыгоднымъ послѣдствіямъ этого условія, отчасти по той причинѣ, что сельскохозяйственные продукты менѣе подвержены колебаніямъ этого рода, а отчасти и потому, что сельскій работникъ безъ особыхъ затрудненій можетъ переходить къ работамъ изъ одной отрасли сельскаго хозяйства въ другія. *Детеринги*, собиравшій данныя по отношенію къ этому вопросу въ Пруссіи (за 1849), показываетъ, что въ городахъ отъ этой причины оставалось безъ работы 10%, а въ селеніяхъ колько 2%. Подобныя же цифры являются и по отношенію къ другимъ государствамъ. (См. *Rau*, Volkswirthschaftspolitik, 2-е отд. 1863 стр. 388).

3) Не менѣе важною причиною является ограниченіе производства

отъ затрудненій для фабрикантовъ получить сырые матеріалы. Такое обстоятельство является обыкновенно временнымъ, но если касается сильно распространенной фабрикаціи въ странѣ, можетъ оставить множество рабочихъ безъ заработковъ. Подобный примѣръ представляютъ бумажныя фабрики, значительно ограничившія въ шестидесятыхъ годахъ во всѣхъ Европейскихъ государствахъ, особенно въ Англіи, производство, вслѣдствіе уменьшенія привоза хлопка изъ Америки по причинѣ междоусобія. *Плюммеръ* (*Plummer*, въ Companiоn to the Almanak, 1863) свидѣтельствуетъ, что въ Ланкаширскомъ графствѣ, гдѣ постоянныхъ работниковъ на этихъ фабрикахъ было 400 тысячъ, и до 800 тыс. зависѣли отъ этого промысла, весною 1862 г. совсѣмъ остались безъ работы 150 тысячъ, и значительно ограничены были въ количествѣ работы 120 тысячъ.

4) Наконецъ, улучшеніе самаго производства, введеніе новыхъ способовъ, замѣна ручныхъ работъ машинными, постоянное улучшеніе и упрощеніе машинъ—всегда будетъ сокращать число работниковъ. Хотя совершенно справедливо Мишель Шевалье доказалъ, что проистекающая отъ введенія машинъ потеря работы только кажущаяся, потому что работники только временно теряютъ работу, ибо съ каждымъ улучшеніемъ производства увеличивается и количество фабрикъ и слѣдовательно является бо́льшій запросъ на работниковъ, но временно для потерявшихъ работу работниковъ такой недостатокъ труда составитъ дѣйствительную опасность.

Что касается средствъ, которыя могутъ быть приняты, какъ для предупрежденія, такъ и удаленія опасности этого рода, то главнѣйшее и общее заключается въ *рабочихъ артеляхъ или ассоціаціяхъ*, строящихся на началѣ взаимнаго застрахованія членовъ и могущихъ открывать свои собственныя производства. Развивающіяся продуктивныя ассоціаціи, имѣющія цѣлію своимъ сочленамъ доставить возможность сдѣлаться участниками въ общемъ капиталѣ ассоціаціи, предпринимающей самостоятельно производство въ обширныхъ размѣрахъ, служатъ главнымъ и надежнѣйшимъ средствомъ вывести работника изъ рабскихъ отношеній къ капиталистамъ и изъ ужасающей случайности получить заработокъ или подвергнуться всѣмъ горестнымъ послѣдствіямъ недостатка труда. Поддержка таковыхъ ассоціацій со стороны государства, общинъ или правительства, независимо отъ другихъ соображеній, вызывается

прежде всего необходимостію предупредить опасность этого рода — недостатокъ труда.

Хотя начало дѣятельности такихъ продуктивныхъ или предпринимательскихъ артелей весьма блестяще, но размѣры этой дѣятельности, сравнительно съ общимъ количествомъ фабричныхъ и ремесленныхъ работниковъ, еще весьма невелики, еще главнымъ образомъ все строится на надеждахъ болѣе сильнаго распространенія такихъ артелей въ будущемъ. (См. ниже, § 308). А потому государство, принимая съ своей стороны всѣ зависящія отъ него мѣры къ развитію и процвѣтанію такихъ артелей, обязывается для устраненія недостатка труда прибѣгать и къ другимъ, ежели не столь надежнымъ и вполнѣ обезпечивающимъ достиженіе цѣли средствамъ, какъ рабочія ассоціаціи, но все же могущимъ, какъ показываетъ опытъ, уменьшить эту опасность въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ. Къ таковымъ средствамъ относятся:

1) *Открытіе общественныхъ работъ* въ тѣхъ случаяхъ, если въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ, вслѣдствіе различныхъ обстоятельствъ является крайняя дороговизна продовольствія, и цѣлая масса рабочихъ не находитъ работы. Трудность устроенія общественныхъ работъ, неудачные опыты таковыхъ, производившіеся въ различныхъ мѣстахъ, особенно въ Ирландіи въ 1847 г., возбуждаютъ, какъ разъяснено было выше (§ 137), множество возраженій противъ этого средства помощи. Но опытъ представляетъ и выгодныя послѣдствія надлежащаго устроенія общественныхъ работъ: во Франціи таковыя приносили неоднократно спасеніе значительнымъ массамъ рабочаго класса.

Но прибѣгать къ открытію общественныхъ работъ приходится только въ крайнихъ случаяхъ. Въ обыкновенныхъ же значительную пользу можетъ принести:

2) *Учрежденіе посредничества между ненаходящими труда и ищущими работниковъ.* Учрежденіе такого посредничества чрезъ открытіе въ общинѣ особаго бюро или спеціальной коммиссіи, которая могла бы сноситься съ фабрикантами и капиталистами другихъ мѣстностей, рекомендовать своихъ рабочихъ и облегчать имъ возможность переѣзда. Подобныя коммиссіи, дѣйствовавшія въ 1840 г. и въ 1848—51 году въ Дрезденѣ, Лейпцигѣ, Гамбургѣ принесли чрезвычайную пользу рабочему классу. Въ Англіи, въ тоже время, нѣкоторыя изъ такихъ коммиссій съ успѣхомъ распорядились о перевозкѣ работниковъ изъ юж-

ной Англіи въ сѣверную, гдѣ ихъ удалось пристроить на фабрики. — Нѣкоторыя изъ нашихъ земскихъ собраній также занялись этимъ вопросомъ. Тамбовская губернская управа нашла возможнымъ открыть *справочный столъ*, для содѣйствія пріисканія мѣстъ лицамъ, могущимъ трудами рукъ своихъ снискивать пропитаніе, о чемъ сообщила всѣмъ уѣзднымъ управамъ, съ просьбою, совмѣстно съ губернскою, оказывать помощь въ этомъ смыслѣ. (Сборн. земскихъ извѣстій по Тамб. губ. вып. 1. 1868, стр. 166). Въ большихъ центрахъ устроеніе такихъ посредническихъ конторъ между нанимателями и нанимаемыми возможно на началѣ промышленномъ, для извлеченія устроителю такой конторы опредѣленнаго дохода; здѣсь правительству должно только вести надзоръ за правильною дѣятельностію такой конторы.

3) *Учрежденіе въ общинахъ добровольныхъ работныхъ домовъ* (Workhouses, Ateliers de charité, Arbeitshäuser) служитъ важнымъ обезпеченіемъ судьбы мѣстныхъ рабочихъ, ненаходящихъ труда. Такіе работные домы тогда только могутъ приносить дѣйствительную пользу, если устроены надлежащимъ образомъ, именно съ соблюденіемъ слѣдующихъ главныхъ началъ: а) въ нихъ необходимо открыть всякаго рода работы, отправляемыя въ данной мѣстности, вслѣдствіе чего въ различныхъ общинахъ роды открываемыхъ работъ могутъ быть различны; потому б) организація самыхъ домовъ должна соображаться съ существомъ работъ: гдѣ главныя работы земледѣльческія, огородныя, садовыя, тамъ не требуется устроенія особыхъ помѣщеній для рабочихъ; напротивъ, гдѣ главныя работы—ремесленныя, тамъ требуется воздвигнуть отдѣльное, хорошо приспособленное для работъ зданіе; в) какія бы ни открылись работы, рабочимъ должна быть назначаема плата, меньшая сравнительно съ существующими на вольныхъ работахъ заработными цѣнами; г) администрація работнаго дома должна распредѣлять работы и вести все дѣло такимъ образомъ, чтобы издержки общины на устроеніе работнаго дома въ извѣстной степени окупались.—Трудность надлежащаго устроенія такихъ работныхъ домовъ вызываетъ множество возраженій относительно необходимости ихъ устроенія. Указываютъ на чрезвычайную ихъ дороговизну, возбуждающую тяжелые налоги для обывателей общины, на невыгоды, причиняемыя мѣстнымъ ремесленникамъ такими домами, получающими возможность продавать свои издѣлія гораздо дешевле; замѣчаютъ далѣе, что такіе домы имѣютъ пагубное влія-

ніе на нравственность и энергію рабочихъ. Подобныя возраженія имѣютъ важную цѣну тѣмъ, что доказываютъ трудность устроенія такихъ домовъ, необходимость знаній и осмотрительности. Эти возраженія были приняты во вниманіе, при устроеніи новыхъ и исправленіи прежнихъ работныхъ домовъ въ Англіи и другихъ государствахъ западной Европы. Англійскіе работные домы, существующіе уже 200 лѣтъ, а съ 1835 г. приведенные въ состояніе образцовыхъ, доставляютъ въ общей сложности небольшему числу нуждающихся въ работѣ призрѣніе: въ зимніе мѣсяцы во всѣхъ работныхъ домахъ Англіи и Валлиса находятъ работу до 8 т. мужчинъ и до 16 т. женщинъ, въ лѣтніе мѣсяцы обыкновенно въ этихъ домахъ добровольно работаютъ до 5 т. мужчинъ и до 15 т. женщинъ. (Общая же цифра всѣхъ, содержимыхъ въ работныхъ домахъ—неспособныхъ къ работѣ, дѣтей и заключаемыхъ туда по принужденію и пр. доходитъ до 150 т. *Emminghaus*, стр. 497). При многихъ работныхъ домахъ въ Англіи учреждены элементарныя школы, въ коихъ обучается до 33 т. принимаемыхъ въ работные домы дѣтей, и результаты дѣятельности этихъ школъ весьма утѣшительны; эти школы—самая здоровая сторона Англійскихъ работныхъ домовъ. Въ Россіи, какъ замѣчено было выше, работные домы, предположенные по учрежденію губерній 1775 г., не устроились: существуетъ работный домъ только въ Москвѣ, въ вѣдѣніи Московскаго Попечительнаго Совѣта, и два дома трудолюбія: С.-Петербургскій домъ призрѣнія трудящихся и Рязанскій домъ трудобюбія.

4) *Выселеніе нуждающихся работниковъ въ колоніи, какъ собственныя такъ и въ другія государства* является послѣднимъ средствомъ, предупреждающимъ опасность, проистекающую отъ недостатка труда. (Объ этомъ см. выше, § 85). Особый видъ этой мѣры представляется въ выселеніи городскихъ работниковъ въ села и устроеніи такимъ образомъ особыхъ колоній бѣдныхъ. За устроеніе такихъ колоній правительству браться чрезвычайно трудно, частнымъ же предпринимателямъ такое дѣло не обѣщаетъ большихъ выгодъ, почему устроеніе подобныхъ колоній можетъ быть возможно только по желанію самихъ рабочихъ, если они съ этою цѣлію устроятъ ассоціацію, которой правительство можетъ оказать всякаго рода содѣйствіе и помощь. Впрочемъ были попытки устроить подобныя колоніи и частными лицами. По плану генерала Боша въ Голландіи образовалась частная компанія, по-

ставившая себѣ цѣлію посредствомъ устроенія такихъ колоній обработать невоздѣланную еще землю. Такія колоніи устроились (Frederiksoord, Wilhelmsoord, Wilhelminasoord). Терпѣвшимъ отъ недостатка труда предложены были отъ компаніи участки земли, отъ 3 до 4 гектаровъ, построены дома съ принадлежностями, куплены скотъ и пр.; предполагалось, что колонисты скоро сдѣлаются самостоятельными, выкупятъ земли, или будутъ платить арендную плату компаніи. Но изъ нѣсколькихъ тысячъ поселившихся только двадцать человѣкъ сдѣлались земледѣльцами; компанія, чтобы избѣжать раззоренія, прибѣгла къ открытію фабричныхъ работъ, и вообще потерпѣла громадные убытки. (*Buol-Bernberg*, holländische Armenkolonien. Вѣна, 1853).

§ 163.

б) *Неспособность къ труду* можетъ произойти отъ болѣзни и отъ старости и дряхлости. Въ томъ и другомъ случаѣ спасеніе рабочаго отъ нищеты можетъ быть достигнуто надлежащимъ приложеніемъ начала застрахованія. Прилагавшееся уже давно въ различныхъ формахъ, несовершенныхъ и мало достигавшихъ цѣли—устроенія особыхъ кассъ, устроенія промышленнаго застрахованія здоровья и жизни,—это начало получаетъ теперь надлежащее примѣненіе въ формѣ взаимнаго страхованія рабочими, составляющими для того ассоціацію. До новѣйшаго времени застрахованіе рабочими здоровья, т. е. возможности получать во время болѣзни опредѣленное денежное содержаніе не было въ употребленіи: оно развивается теперь, особенно въ германскихъ рабочихъ ассоціаціяхъ, устроивающихъ на началѣ взаимнаго застрахованія особыя кассы (Krankenkassen) и особыя пенсіи на случай увѣчья при опасныхъ промыслахъ, горнозаводскомъ, желѣзнодорожномъ и др. Такое застрахованіе представляетъ новое совершенно развитіе зачатковъ этого дѣла, являвшихся во вдовьихъ и похоронныхъ кассахъ въ средневѣковыхъ цехахъ, въ подобныхъ же кассахъ, устроивавшихся въ XVII ст. чиновниками, духовными и школьными учителями, отчасти и въ тонтинахъ, имѣвшихъ впрочемъ болѣе характеръ лоттерей. При развившемся морскомъ страхованіи начали страховать и жизнь пассажировъ, что привело къ устроенію самостоятельныхъ компаній для застрахованія жизни. По примѣру учредившейся такой компаніи въ 1706 г. въ Лондонѣ (amicable society for the insurance of life) начали устроиваться подобныя не только въ

Англіи (гдѣ въ концѣ 18-го столѣтія таковыхъ было уже 10, а теперь болѣе ста), но и во Франціи и Германіи. Въ Россіи учредилось такое общество для застрахованія пожизненныхъ и другихъ срочныхъ доходовъ и денежныхъ капиталовъ въ 1835 г., съ основнымъ капиталомъ въ милліонъ рублей, и получающее чистой прибыли до 85 т. въ годъ (Отчеты общества за 1869 г.). Въ 1858 г. устроилось другое общество страхованія отъ огня имуществъ и пожизненныхъ доходовъ и денежныхъ капиталовъ, съ основнымъ капиталомъ въ 2.400,000 р.—Всѣ подобныя общества, хотя принимаютъ застрахованіе на весьма различныхъ условіяхъ, но, будучи промышленными, имѣютъ въ виду получить наибольшій доходъ на положенный въ предпріятіе капиталъ, а потому и преміи, назначаемыя ими за страхованіе, не смотря на уменьшеніе ихъ при конкуренціи такихъ обществъ, всегда значительны, и небогатымъ людямъ рабочаго класса такое застрахованіе жизни или здоровья недоступно. Какъ по отношенію къ застрахованію всякаго рода имуществъ самымъ выгоднымъ и наиболѣе обезпечивающимъ является взаимное страхованіе (см. объ этомъ въ слѣдующей главѣ), такъ для рабочаго класса, относительно обезпеченія содержанія во время болѣзни или увѣчья, а равно обезпеченія семьи въ случаѣ смерти единственно возможнымъ представляется взаимное страхованіе. Широкаго развитія такого страхованія можно ожидать въ будущемъ, судя по тѣмъ попыткамъ, которыя представляются теперь въ дѣятельности рабочихъ ассоціацій. Начавшія устраиваться такими ассоціаціями кассы, для выдачи содержанія заболѣвшему члену на время его болѣзни (Krankenkassen), свидѣтельствуютъ о возможности устроить это дѣло съ значительнымъ уже обезпеченіемъ судьбы рабочаго. Кромѣ такихъ кассъ, выдающихъ опредѣленное пособіе рабочему во время его болѣзни, сообразно съ отлагавшимися имъ въ кассу процентами съ его заработной платы, необходимо въ промыслахъ, особенно опасныхъ, какъ напр. горнозаводскомъ, желѣзнодорожномъ и др. устроить для рабочихъ взаимное застрахованіе на случай изувѣченія или смерти. Весьма желательно, чтобы капиталисты, предприниматели приняли участіе своимъ капиталомъ въ устроеніи кассъ подобнаго рода; такое участіе для нихъ и представляетъ выгоду, такъ какъ обезпечиваетъ судьбу ихъ рабочихъ и слѣдовательно такое учрежденіе можетъ доставить и имъ всегда достаточное количество и притомъ хорошихъ рабочихъ. Многія изъ желѣзнодорожныхъ компаній и нѣкоторые фабриканты по этому самому побуж-

денію и приняли участіе въ устроеніи застрахованій этого рода. См. сочиненіе *Jul. Kann*, Die mathematischen Rechnungen bei Pensions-Instituten der Eisenbahn-Beamten und deren Witwen, Вѣна 1864; ср. г. *Вредена*, Страховыя артели и долевая рабочая плата СПБ. 1870).

Но нетолько временная болѣзнь и увѣчье вызываютъ необходимость мѣръ помощи. Потеря силъ и слѣдовательно неспособность къ труду вслѣдствіе старости и одряхлѣнія является болѣе общею причиною, могущею ввергнуть рабочаго въ нищету. Здѣсь то необходимо надлежащее примѣненіе начала взаимнаго застрахованія, чтобы одряхлѣвшій рабочій могъ получать надлежащую пенсію. Всѣ средства, помимо взаимнаго застрахованія, окажутся недостаточными. — Застраховать себя рабочему въ промышленной страховой компаніи чрезвычайно трудно при небольшой заработной платѣ, имъ получаемой. Откладывать частицу заработной платы хотя есть нѣкоторая возможность, но при отсутствіи взаимнаго страхованія, трудно составить такой капиталъ, проценты съ котораго могли бы обезпечить старость. Достигнуть этой цѣли стремились устроеніемъ *Сберегательныхъ Кассъ*, получившихъ особое развитіе въ Англіи, Германіи и Франціи. Въ Англіи же, а въ новѣйшее время и въ Германіи и во Франціи, развиваются *общества взаимной помощи*, дающія болѣе важные результаты.

Сберегательная Касса, устроивающаяся на простомъ началѣ копленія, принося большую выгоду небогатому человѣку тѣмъ, что принимаетъ отъ него взносы маленькими долями, даетъ на эти взносы проценты, и такимъ образомъ самая малая его экономія доставляетъ къ старости извѣстный капиталъ, — мало обезпечиваетъ обыкновеннаго рабочаго, такъ какъ ему не изъ чего дѣлать такіе вклады, чтобы составился сколько нибудь обезпечивающій его капиталъ къ старости. Въ Англіи однако въ сберегательныхъ кассахъ вклады весьма большіе и число вкладчиковъ болѣе милліона лицъ. Наименьшій размѣръ вклада — 1 шиллингъ. Чтобы дать возможность скопить шиллингъ, принимаемый въ сберегательныя кассы, въ Англіи дѣйствуетъ множество народныхъ или грошевыхъ банковъ (penny-banks), принимающихъ на текущій счетъ, начиная съ пенни (3 к.), чѣмъ обезпечивается навыкъ для рабочаго копить и затѣмъ пользоваться сберегательными кассами. — Чтобы получить точныя данныя о томъ, сколько приносятъ пользы рабочему классу устроившіяся въ значительномъ количествѣ въ XIX ст. въ Германіи *сберегательныя кассы*, нѣмецкій центральный

союзъ (Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen) озаботился приведеніемъ въ извѣстность дѣятельности всѣхъ сберегательныхъ кассъ въ Германіи. По его порученію *Const. Schmid* издалъ Das Sparkassen-Wesen (Берл. 1863, 1864). Изъ этого сочиненія видно, что въ Австріи сберегательныя кассы начали учреждаться съ 20-хъ годовъ. Первая сберегательная касса (Erste österreichische Sparkasse) была открыта въ 1819 г., значительнымъ союзомъ частныхъ лицъ, положившихъ по 300 гульденовъ. По примѣру этой кассы въ теченіи 20 лѣтъ образовалось множество подобныхъ кассъ, и правительство издало 26 сентября 1844 г. учрежденіе о таковыхъ кассахъ, по которому устроеніе ихъ предоставлено преимущественно человѣколюбивымъ союзамъ (Vereine von Menschenfreunden), члены которыхъ должны внести, для расходовъ на администрацію и на могущія быть по крайней мѣрѣ на первый разъ потери, извѣстную сумму денегъ; кромѣ такихъ союзовъ устроеніе кассъ предоставлено общинамъ. Въ Австріи всего 62 сберегательныхъ кассъ, изъ коихъ важнѣйшая (1-я) имѣетъ вкладовъ болѣе 30 милліоновъ гульденовъ и болѣе 3-хъ милліоновъ запаснаго капитала; нѣкоторыя же имѣютъ только вкладовъ на тысячу гульденовъ. Во всѣхъ почти кассахъ вклады принимаютъ начиная съ 25 крейцеровъ, и даютъ 4%. — Въ *Пруссіи* сберегательныя кассы стали образовываться также въ періодъ, съ 1818—1838 г. и не союзами частныхъ лицъ, какъ въ Австріи, но по преимуществу городами. Прежде всего, въ 1818 г. устроилась такая касса въ Берлинѣ, примѣру котораго послѣдовали Бреславль, Галле, Франкфуртъ и др. Устроеніе ихъ нѣсколько иное, чѣмъ въ Австріи; обыкновенно не устроиваютъ резервнаго капитала; наименьшій вкладъ вообще опредѣленъ въ 15 грошей, хотя нѣкоторыя (напр. въ Падерборнѣ) берутъ 1 грошъ. Всего въ Пруссіи 80 сберегательныхъ кассъ, въ коихъ вкладовъ до $1^1/_2$ милліона таллеровъ. Законъ 1833 г. и 1838 г. опредѣлилъ только необходимость заявленія правительству со стороны общины объ устроеніи сберегательной кассы. Съ пятидесятыхъ же годовъ правительство стремится принять мѣры, чтобы въ каждомъ округѣ (Kreisbezirk) была сберегательная касса.

Во *Франціи* стараніями правительства, особенно съ шестидесятыхъ годовъ, стали распространяться сберегательныя кассы (caisses d'épargne). До правительственныхъ распоряженій 1861 г. всего было 205 такихъ бюро, принимавшихъ вклады, въ зависимости отъ 63 кассъ, бывшихъ въ 31 департаментѣ; съ 1861 года количество ихъ значительно увели-

чилось: въ концѣ 1868 г. въ 62 департаментахъ дѣйствовали уже 520 кассъ съ 598 succursales. Этимъ кассамъ значительное денежное пособіе оказываютъ генеральные и муниципальные совѣты. Вся сумма, вложенная во всѣ кассы къ 1-му января 1869 г. составляла болѣе 12 мил. фр., а резервный фондъ превышалъ 3 мил. фр. (Annuaire de l'économie politique et de la statistique, 1871—72, стр. 186).

Въ *Россіи* развитіе сберегательныхъ кассъ принадлежитъ новѣйшему времени. До 1862 г. существовала только учрежденная въ царствованіе императора Николая I при Сохранной Казнѣ Спб. Воспитательнаго дома *сберегательная касса*. Она принимала вклады на сбереженіе, первоначально на 5%, отъ 25 копѣекъ до 50 р. Всего вкладовъ въ этой кассѣ въ послѣднее время было болѣе 3½ милліоновъ рублей, и всего выдано болѣе 40 т. книжекъ. По уставу 16 октября 1862 г. разрѣшено открывать сберегательныя кассы во всѣхъ городахъ, по ходатайству городскаго общества, при городскихъ управахъ, съ разрѣшенія губернатора, или при губернскихъ или уѣздныхъ казначействахъ, съ разрѣшенія министра финанновъ. Вклады принимаются не менѣе 25 копѣекъ и не болѣе 25 рублей въ разъ, а всего не болѣе тысячи рублей; на вклады выдаются книжки, приносящія 3%. Въ настоящее время, кромѣ Петербурга и Москвы, сберегательныя кассы открыты въ 54 городахъ и имѣютъ вкладовъ болѣе 1½ милл. р. (Ежег. М. Ф. Вып. IV, стр. 368).

Особенное развитіе сберегательныя кассы получили въ Варшавѣ. Еще въ 1844 г. правительствомъ была учреждена при Варшавскомъ магистратѣ сберегательная касса, въ которую предоставлялось вносить сбереженія самыми незначительными суммами, только не менѣе 15 копѣекъ. Въ 1861 г. положено было основать во всѣхъ частяхъ города при дѣтскихъ пріютахъ *грошовыя сберегательныя кассы*, для принятія сбереженій, начиная съ одного гроша; вкладъ, накопившійся до 15 коп., передается въ главную правительственную сберегательную кассу. Эти грошовыя кассы (въ числѣ 14) находятся въ вѣдѣніи Варшавскаго Благотворительнаго Общества и выдаютъ по 4%. Съ 1861 г. до 1870 г. развитіе ихъ весьма замѣчательное: болѣе 12 тыс. участниковъ, имѣющихъ въ кассахъ до 90 тыс. рублей. (Свѣдѣнія изъ Варш. Дневника въ Прав. В. 1872, № 245).

Гораздо выгоднѣе сберегательныхъ кассъ могутъ обезпечивать содержаніе рабочаго, въ старости или одряхлѣніи, *общества взаимнаго*

вспомоществованія. Подобныя общества представляютъ взаимное страхованіе работниковъ противъ болѣзней, увѣчій, старости. Здѣсь гораздо меньшими средствами, сравнительно съ сберегательными кассами, достигаются болѣе выгодные результаты: здѣсь взносы богатаго и здороваго работника обезпечиваютъ содержаніе заболѣвшаго или пришедшаго въ дряхлость. Обыкновенно такія общества принимаютъ обязательство выплачивать своимъ сочленамъ, по достиженіи старости (напр. 65 лѣтъ), опредѣленную пенсію. Наибольшее развитіе такія общества взаимнаго вспомоществованія получили въ Англіи. Они начали устроиваться съ конца прошедшаго столѣтія и въ половинѣ настоящаго уже дѣйствовало болѣе 25,000 такихъ обществъ, членовъ имѣлось болѣе 2-хъ милліоновъ лицъ. Всѣ эти общества нашли возможнымъ устроиться самостоятельно, безъ всякой помощи со стороны правительства. — Совсѣмъ другое представляется во Франціи. Примѣръ удачно устроившихся обществъ въ Англіи вызвалъ во Франціи еще во время первой революціи стремленіе правительства поставить такія общества на прочныя основанія. Дѣйствовавшія въ то время различныя тонтинныя кассы и устроившаяся при Людовикѣ XVI съ 15-лѣтнею привилегіею compagnie royale d'assurance казались недостаточными, хотя правительство и имъ стремилось уже оказать поддержку. Въ кассѣ Lafarge было болѣе 60 милліоновъ вкладовъ и національное собраніе признало ее учрежденіемъ общественной пользы. Мирабо произнесъ замѣчательную рѣчь о значеніи бережливости для рабочаго класса.—Съ тѣхъ поръ французское правительство стремилось создать центральную правительственную кассу для выдачи пенсій заболѣвшимъ и престарѣлымъ работникамъ. Устроившаяся въ 1844 г. для созданія проекта такой центральной кассы коммиссія представила уже свой докладъ, который былъ бы обращенъ въ законъ, какъ вспыхнула революція 1848 г. Въ 1850 уже году изданъ былъ законъ касательно caisse des retraites pour la viellesse, по которому въ вѣдѣніи правительства учредилась такая касса, съ пріемомъ вкладовъ во всѣхъ департаментахъ; minimum вклада 5 франковъ, maximum пенсіи 600 франковъ. Въ 1852 году въ эту кассу внесено было до 30 милліоновъ франковъ, но въ слѣдующіе годы, 1854 и 1855, взносы не превышали трехъ милліоновъ, но затѣмъ взносы сдѣлались опять большими: въ 1867 г. превысили 8 милліоновъ франк., въ 1869 г. превысили 11 милл. фр.; причемъ немалая сумма внесена предпринимателями и компаніями желѣзныхъ дорогъ, и обществами взаимнаго вспомоществованія. (Annuaire de l'économie politique

que, 1871—72, стр. 180). *Emile Laurent* замѣчаетъ, что развитію надлежащему этой кассы мѣшаютъ два обстоятельства: недостаточность извѣстности ея массамъ и недостаточность коммиссіонеровъ и бюро по департаментамъ. (Le paupérisme, Парижъ, 1860, 369).—Но рядомъ съ этою кассою и въ нѣкоторой связи съ нею во Франціи съ 1848 г. стали распространяться и общества взаимнаго вспомоществованія (sociétés de secours mutuels). Какъ нѣкоторыя изъ нихъ коснулись политической дѣятельности, то правительство въ 1850 и 1851 г. многія изъ нихъ воспретило, какъ впослѣдствіи оказалось, по совершенно напрасному подозрѣнію. Въ 1852 г. однако увидѣли необходимымъ принять мѣры содѣйствія развитію и увеличенію такихъ обществъ, оныя отнесены къ учрежденіямъ общественной пользы (établissements d'utilité publique) со всѣми преимуществами послѣднихъ — правомъ принимать приношенія, завѣщанія и пр., но и съ подчиненіемъ правительственному надзору. Вмѣстѣ съ тѣмъ эти общества поставлены въ связь съ сейчасъ разсмотрѣнною кассою (caisse des retraites pour la vieillesse), отчасти посредническою дѣятельностію, принятіемъ вкладовъ для передачи ихъ кассѣ, отчасти же тѣмъ, что имъ предоставлено право взносы своихъ сочленовъ помѣщать въ кассу. Тѣ изъ этихъ обществъ, кои воспользуются послѣднимъ, получаютъ (на основ. закона 28 мая 1853 г.) привилегію—освобождаются отъ запрещенія, существующаго для всѣхъ такихъ обществъ, не принимать вкладовъ болѣе 2,000 фр. на одно лицо въ годъ. Всѣмъ такимъ обществамъ, признаннымъ со стороны правительства за учрежденіе общественной пользы (société approuvée), законъ 26 апрѣля 1856 г. предоставляетъ образовывать свой спеціальный пенсіонный фондъ, и хранить его подъ гарантіею государства. Въ тоже время правительство, для образованія обществами такихъ фондовъ, сдѣлало отъ себя пожертвованіе, которое нѣсколько разъ уже и повторило. Въ настоящее время (къ 1-му января 1870 г.) всѣхъ такихъ обществъ существуетъ 6139, изъ коихъ 4,398 approuvées и 1,741 autorisées; въ первыхъ состоитъ 108,349 почетныхъ и 556,929 дѣйствительныхъ члена (463,337 мужчинъ и 93,592 женщинъ),—во вторыхъ—11,811 почетныхъ и 237,544 дѣйствительныхъ членовъ (204,744 мужчинъ и 32,800 женщинъ). Ежегодной прибыли всѣ эти общества имѣютъ болѣе 5 милліоновъ франковъ и издерживаютъ: въ 1869 году выдали больнымъ сочленамъ плату 4.773,410 рабочихъ дней (3.630,691 мужчинамъ и 542,719 женщ.). Annuaire d'économie politique, 1871—72, стр. 194).

Въ Германіи чрезвычайное развитіе рабочихъ ассоціацій съ 1848 г. въ извѣстной степени обезпечиваетъ уже и этотъ вопросъ. Ассоціаціи, извѣстныя подъ именемъ Vorschus- und Creditvereine, принимаютъ отъ своихъ сочленовъ взносы съ цѣлію сбереженія и увеличенія посредствомъ причитающихся процентовъ. Въ 1868 г. такихъ ассоціацій дѣйствовало 666, имѣвшихъ вкладовъ на сбереженіи болѣе 16 милліоновъ талеровъ (Шульце-Деличъ, Jahresbericht für 1868, Лейпц., стр. 6). Но этоне существенная, а скорѣе побочная дѣятельность ассоціацій этого рода, не достигающая разсматриваемой здѣсь цѣли, обезпеченія въ старости, ибо такіе вклады, не смотря на значительность ихъ итога, вносятся обыкновенно на весьма короткое время, только съ цѣлію не потерять процентовъ. Но рядомъ съ ними, по примѣру образованныхъ въ Берлинѣ стараніями *Лидке* (Liedke), въ Германіи дѣйствуетъ множество Spargesellschaften или Sparvereine, Kranken, Unterstüzungs- und Leichen-Vereine, которые входятъ въ понятіе ассоціацій, извѣстныхъ подъ именемъ latente Genossenschaften. — Впрочемъ надлежащее развитіе такихъ артельныхъ инвалидныхъ кассъ встрѣчаетъ препятствіе въ отсутствіи точныхъ таблицъ возрастовъ и сроковъ, когда рабочіе впадаютъ въ одряхлѣніе и нуждаются въ пенсіи, по крайней мѣрѣ на столько точныхъ, каковыя имѣются по отношенію къ смертности. Попытки составленія такихъ таблицъ представили уже *Геймъ* (Heym, въ Лейпцигѣ) и *Вигандъ* (Wiegand, Versicherung gegen Erwerbsunfähigkeit, Галле, 1865); равно весьма важную работу составляетъ сочиненіе Канна (*Jul. Kann*, Zur Reform u. Neügrundung von Invaliden u. Witwen-Pensionscassen, mit 14 Tabellen, Вѣна, 1869). Проектъ для устроенія подобной же, на началахъ взаимнаго застрахованія основанной кассы для сельскихъ работниковъ въ Австріи представилъ *Хёгеръ*, (*Rudolf Höger*, Andeutungen über Creirung und Administration der Pensionsfonde für landwirthschaftliche Diener, Грацъ, 1869).

Въ *Россіи*, съ древнѣйшихъ временъ существующія артели работниковъ имѣютъ обычаемъ утвержденное правило, что заболѣвшій артельщикъ нѣкоторое время, иногда цѣлый годъ, кормится отъ артели и сохраняетъ право на причитающуюся ему долю платы. Нѣкоторыя артели, въ составленныхъ ими формальныхъ договорахъ, положительно такое правило опредѣляютъ. (См. Постановленія артелей, въ приложеніяхъ къ сочиненію г. *Калачова*, артели въ древней и нынѣшней Россіи, Спб. 1864). Въ новѣйшее время образовалось множество ссудо-сберегательныхъ кассъ служащихъ въ различныхъ вѣдомствахъ; въ 1869 г. минин-

стромъ внутреннихъ дѣлъ были утверждены уставы такихъ кассъ служащихъ въ канцеляріи Оренбургскаго губернскаго правленія, Данковскаго уѣзднаго полицейскаго управленія, Московской Городской Распорядительной Думы и пр.—Собственно кассы рабочихъ, основанныя на взаимномъ страхованіи, у насъ только въ зародышѣ. Образцомъ могутъ служить дѣйствующая съ 1852 г. Вспомогательная касса при типографіи Академіи Наукъ, общество ссудо-сберегательной кассы С.-Петербургскихъ ремесленниковъ, общество взаимной помощи промысловыхъ крестьянъ Ярославской губерніи, работающихъ въ Петербургѣ (утв. мин. вн. дѣлъ 10 іюня 1870,—Пр. Вѣстн. 1870, № 131). Значительное развитіе получила подобная вспомогательная касса рабочихъ при механическихъ мастерскихъ Варшавско-Вѣнской желѣзной дороги: ежегодно выдаетъ пособій до 15 тыс. рублей. (Пр. В. 1871, № 126).

Затѣмъ въ тѣсной связи съ обезпеченіемъ работника на случай его старости стоитъ и обезпеченіе его вдовы и дѣтей на случай его смерти. Еще въ XVIII ст. устроивались Вдовьи кассы въ Германіи. Дѣйствующія въ Германіи Wittven-u. Waisen- Kassen und Societäten имѣютъ значительные капиталы, и подходятъ совершенно подъ тѣ же начала ассоціацій, строящихся на началѣ взаимнаго застрахованія.

Въ Россіи, кромѣ Вдовьей Казны Императорскаго Воспитательнаго Дома, (Т. XI, Ч. II, Уст. кред., ст. 1287 и слѣд.), имѣются особыя кассы: 1) Маріинскій капиталъ для вдовъ и сиротъ врачей (съ 1836 г.) 2) вспомоществованія нуждающихся медиковъ, ихъ вдовъ и сиротъ (Пр. В. 1869, № 69) 3) вспомоществованія обѣднѣвшихъ фармацевтевъ, ихъ вдовъ и сиротъ въ Варшавѣ (утв. 31 марта 1870 г.). Наконецъ стали появляться отдѣльныя похоронныя кассы, а 5-го апрѣля 1869 г. утверждено въ Петербургѣ общество для взаимнаго вспоможенія при смертныхъ случаяхъ. (Прав. Вѣстн. 1869, № 83).

§ 164.

Такими кассами сберегательными, пенсіонными и пр., основанными на началахъ взаимнаго застрахованія, рабочіе, какъ и вообще небогатые люди могутъ воспользоваться только при томъ условіи, если у нихъ остается отъ заработной платы, за покрытіемъ расходовъ на необходимыя жизненныя потребности, нѣкоторый излишекъ. Достигнуть этого они въ состояніи только тогда, если будутъ имѣть нѣкоторую экономію

при покупкѣ жизненныхъ припасовъ, одежды, и пр. Такой экономіи, какъ показываетъ опытъ, небогатые люди могутъ достигнуть, устроивъ ассоціацію или артель для потребленія, — потребительную (l'association pour la consommation, distributive association). Начало такой артели основывается на томъ безспорномъ положеніи, что гораздо дешевле покупать товары оптомъ изъ первыхъ рукъ, чѣмъ малымъ количествомъ у мелочнаго торговца. Соединяя свои средства, небогатые члены такого общества могутъ устроивать свои собственные склады, лавки и пр., и покупая товары оптомъ, распредѣлять ихъ между собою по той же оптовой цѣнѣ, чѣмъ натурально могутъ имѣть въ экономіи тѣ суммы, которыя безъ этого имъ пришлось бы переплатить мелочнымъ торговцамъ. Такія потребительныя ассоціаціи получили уже значительное развитіе во Франціи, Англіи и Германіи. Во Франціи такія ассоціаціи стали развиваться съ 1848 г. Къ сожалѣнію, вслѣдствіе декрета 1851 г., многія изъ нихъ, въ томъ числѣ и прекрасно начавшее свое дѣло такое общество въ Лиллѣ, l'Humanité, были закрыты. Но затѣмъ само правительство, какъ указано выше, стремилось оказать содѣйствіе такимъ sociétés de secours mutuels.— Весьма широкое развитіе получили въ новѣйшее время такія ассоціаціи въ Англіи, но они входятъ въ общіе cooperative Societies, т. е. устроивающіяся съ цѣлію пріобрѣтать оптомъ и по дешевѣйшей цѣнѣ необходимые продукты для производства, а между прочимъ и жизненные припасы для своихъ сочленовъ. — Въ Германіи такія потребительныя ассоціаціи, если и не распространяются такъ скоро, какъ кредитныя, но во всякомъ случаѣ представляютъ значительныя цифры: въ 1864 г. ихъ было не болѣе 100, въ 1868 г. ихъ оказывается уже болѣе 600, съ 34 т. участниковъ.

Несравненно ранѣе западноевропейскихъ государствъ идея потребительной ассоціаціи была сознана русскимъ обществомъ. Съ самыхъ древнѣйшихъ временъ рабочіе и вообще лица, дѣйствовавшія гдѣ либо вмѣстѣ, составляли всегда продовольственную артель, поручая одному изъ своей среды покупать на общія деньги всѣ припасы, требуемые для пищи. Такое понятіе продовольственной артели такъ присуще Русскому народу, что таковая встрѣчается повсюду: въ партіи рабочихъ, нанявшихся къ подрядчику, или самостоятельно снявшихъ работу, въ партіи бурлаковъ, извозчиковъ, въ солдатской казармѣ, у арестантовъ и т. д. Существенное отличіе такой артели отъ заграничныхъ потребительныхъ ассоціацій представляется въ объемѣ дѣятельности. Наши артели ограничиваютъ

свои операціи короткими сроками, обыкновенно сводятъ всѣ разсчеты по мѣсяцамъ, иногда и по недѣлямъ, рѣдко дѣлаютъ большія закупки, не имѣютъ своихъ складовъ и лавокъ, отличаются патріархальною простотою, но за то и не достигаютъ столь выгодныхъ результатовъ, какъ иностранныя потребительныя ассоціаціи. Въ новѣйшее время, у насъ начали устроиваться подобныя потребительнымъ ассоціаціямъ общества бережливости. — Впервые въ 1866 г. (28-го іюля) было утверждено С.-Петербургское общество потребителей, подъ названіемъ «Бережливость». Подобно западноевропейскимъ потребительнымъ ассоціаціямъ, оно имѣетъ цѣлію оптовую закупку жизненныхъ припасовъ и товаровъ, для снабженія ими своихъ членовъ по существующимъ продажнымъ цѣнамъ, но происходящую отъ того прибыль распредѣляетъ чрезъ каждые три мѣсяца между членами выдачею на руки или зачисленіемъ на текущій счетъ. Съ этою цѣлію общество входитъ въ сдѣлки съ торговцами и устраиваетъ собственные склады. Общество имѣетъ оборотный капиталъ, составляемый изъ десятирублевыхъ взносовъ, дѣлаемыхъ каждымъ членомъ при вступленіи въ общество, изъ прибылей членовъ, оставляемыхъ въ распоряженіи общества (на 5%) и изъ займовъ, по которымъ отвѣтственность членовъ ограничивается ихъ 10 рублевымъ взносомъ. Изъ чистой прибыли общества отчисляется 5% въ запасный капиталъ. — Десятирублевый взносъ, требуемый уставомъ, хотя и можетъ быть внесенъ по частямъ, въ теченіи цѣлаго года, и нѣсколько сложныя правила относительно оставляемыхъ членами прибылей въ распоряженіи общества — представляются несовсѣмъ выгодными условіями: людямъ бѣднымъ доступъ въ общество затрудненъ, а людямъ средняго состоянія нѣтъ особеннаго интереса гнаться за прибылями, кажущимися имъ микроскопическими; вслѣдствіе чего трудно ожидать энергіи и предпріимчивости. Этимъ, можетъ быть, и надобно объяснить не вполнѣ блестящіе успѣхи нашей первой потребительной артели. По примѣру этой артели начали учреждаться общества бережливости и въ другихъ городахъ, и даже селахъ. Въ 1869 г. утверждены уставы такихъ обществъ потребителей: въ Костромѣ, Воронежѣ, г. Изумѣ (Харьковской губерніи), г. Борзнѣ (Черниговской губерніи), г. Балтѣ (Подольской губерніи), Севастополѣ, Иркутскѣ, Барнаулѣ (Томской губерніи), Черниговѣ, Повѣнцѣ (Олонецкой губерніи), Псковѣ, селѣ Ивановѣ (Владимірской губерніи), г. Рыльскѣ (Курской губерніи), Симферополѣ, Кронштадтѣ, Радомѣ, селѣ Оштѣ Лодейнопольскаго уѣзда Олонецкой губерніи). Въ 1870 г. учредились

такія же общества въ Рязани и Жиздрѣ (Калужской губерніи). Въ Усольѣ, Пермской губерніи, въ томъ же году. Въ 1871 г. явились: общество потребителей мастеровыхъ и рабочихъ вагоннаго заведенія Александровскаго механическаго заведенія, подъ названіемъ «Общая Польза»; общество потребителей въ Оренбургѣ, въ Петрозаводскѣ (уст. 16 мая 1871). Рядомъ съ потребительными ассоціаціями, для обезпеченія здороваго и дешеваго продовольствія небогатыхъ классовъ общества, въ большихъ европейскихъ центрахъ начинаютъ учреждаться общества для образованія *народныхъ столовыхъ*. Эти общества устроиваются главнымъ образомъ, какъ спеціальныя благотворительныя общества, но могущія покрывать значительную часть своихъ расходовъ коммерческими оборотами; оттого виды такихъ обществъ и союзовъ могутъ быть весьма разнообразны (*Л. Моргенштернъ*, Берлинскія народныя кухни. Пер. съ Нѣм. 1871). Въ Петербургѣ, вслѣдствіе почина учрежденія В. Кн. Еленою Павловною двухъ дешевыхъ кухмистерскихъ, образовалось, въ 1872 г., подъ покровительствомъ В. Кн. Екатерины Михаиловны, *Общество народныхъ столовыхъ*, успѣвшее уже съ полнымъ успѣхомъ открыть три столовыя. Съ такимъ же успѣхомъ дѣйствуетъ *Общество дешевыхъ кухонъ* въ Варшавѣ. Въ Калугѣ на деньги, собранныя по предложенной губернаторомъ подпискѣ, открыта въ 1872 г. кухня для снабженія нищихъ безплатною пищею по билетамъ, замѣняющимъ денежную милостыню. Въ Твери Обществомъ доброхотной копѣйки открыта въ 1873 г. столовая для снабженія бѣдныхъ пищею. Харьковское товарищество потребителей открыло въ 1871 г. большую столовую. Совершенно такое же значеніе, какъ и дешевыя кухни, для небогатыхъ лицъ особенно рабочаго класса имѣютъ дешевыя ночлежныя помѣщенія. Какъ содержаніе таковыхъ на промышленныхъ основаніяхъ представляетъ въ большихъ центрахъ чрезвычайныя невыгоды для рабочихъ, какъ въ гигіеническомъ, такъ и нравственномъ отношеніи, то по примѣру Лондона, стали устроиваться общества, имѣющія значеніе благотворительныхъ, поставляющія себѣ задачею устроеніе такихъ дешевыхъ ночлежныхъ пріютовъ, удовлетворящихъ прежде всего требованіямъ гигіеническимъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ могущихъ покрыть главную часть предпринимаемыхъ на нихъ издержекъ. Городское управленіе, непосредственно заинтересованное въ развитіи такихъ учрежденій, можетъ оказать поддержку такимъ обществамъ какъ отводомъ земли, такъ и назначеніемъ опіохъ техниковъ, а еще болѣе устраненіемъ различныхъ полицейскихъ

формальностей. Въ Петербургѣ устроилось въ 1872 г. *Общество доставленія ночлежныхъ пріютовъ*, успѣвшее уже открыть одинъ такой пріютъ, хотя и неудовлетворяющій надлежащимъ требованіямъ, но уже приносящій значительную пользу. (Уставъ общества въ Пр. В. 1872, № 125 ср. ib. 1873, №№ 74 и 210). Въ г. Вяткѣ 9 марта 1872 при городовомъ управленіи открытъ временный ночлежный пріютъ. Въ теченіе года имъ воспользовалось болѣе 3000 человѣкъ, издержано было 307 р., и достигнуты такія послѣдствія: отчеты Вятской городской полиціи показываютъ, что со времени открытія пріюта, значительно уменьшилось число кражъ и грабежей. (Пр. В. 1873, № 79). Въ 1873 г. этотъ пріютъ сдѣлался уже постояннымъ учрежденіемъ (Основанія его устройства пом. въ Пр. В. 1873 г., № 1109).

§ 165.

в) *Недостатокъ кредита* можетъ привести въ весьма затруднительное положеніе рабочаго, и способнаго къ работѣ и могущаго ее найти. Посредствомъ разумнаго приложенія начала взаимнаго застрахованія недостатокъ кредита устраняется въ настоящее время еще легче и удачнѣе, чѣмъ недостатокъ труда и неспособность къ работѣ. Но прежде, въ средніе вѣка, при отсутствіи всѣхъ условій, необходимыхъ для такого страхованія, недостатокъ кредита ставилъ небогатаго человѣка въ отчаянное положеніе, приводилъ его въ рабскую зависимость отъ ростовщиковъ. Этимъ промысломъ въ средніе вѣка занимались Евреи, Ломбардцы и Каорцины (названіе отъ города Caorsa, въ Пьемонтѣ). Послѣдніе всего болѣе дѣйствовали въ Англіи. Противъ ростовщиковъ, особенно Евреевъ, иногда принимали и правительства свои мѣры: изгоняли, ограничивали ихъ терпимость въ странѣ и пр. Но главную поддержку въ западной Европѣ ростовщики находили въ папахъ. Такъ при Генрихѣ III изъ Англіи Каорцины были за гнусные поступки изгнаны, но по требованію папы снова допущены; при Филиппѣ-Августѣ въ 1181 г. изгнали изъ Франціи Евреевъ, но въ 1198 г. они снова достали себѣ возвращеніе и пр. Россія въ этомъ отношеніи распорядилась энергичнѣе. Евреевъ, обиравшихъ Кіевлянъ при Святополкѣ Ярославичѣ, по кончинѣ его, по опредѣленію княжескаго съѣзда, собраннаго Владиміромъ Мономахомъ, изъ всей Россіи изгнали, и затѣмъ въ восточной Россіи д-XVIII ст. они являются какъ рѣдкость. Впрочемъ одно изгнаніе ростов-

щиковъ, при отсутствіи какихъ либо мѣръ для обезпеченія кредита, приносило мало пользы: ростовщики были необходимостію. Громадные проценты, собиравшіеся ими въ средніе вѣка, отъ 20—60, много объясняются бѣдностію капиталовъ, хотя не подлежитъ сомнѣнію, что дѣятельность ихъ по отношенію къ бѣднѣйшимъ людямъ была крайне притѣснительна; особенно страдали отъ ростовщиковъ земледѣльцы. (Извѣстна La plainte du laboureur) Думали помочь этому дѣлу, давая нѣкоторымъ ростовщикамъ привилегіи исключительнаго права ссужать деньгами, узаконяя при томъ норму процентовъ. Такъ при Людовикѣ XI, ломбардцы, получивъ такую привилегію, устроили кредитное учрежденіе (ломбардъ), и ссужали подъ 4%. Нѣчто подобное кредитному учрежденію явилось въ Баваріи въ 1198 г. Такъ какъ подобныя привилегіи были утверждаемы папами, то впослѣдствіи, когда въ XV ст. появилось стремленіе открывать человѣколюбивыя кредитныя учрежденія, для выдачи ссудъ бѣднымъ безъ % или съ маленькими процентами, но подъ закладъ вещей, то пришлось бороться съ папами. Необходимость такихъ учрежденій, названныхъ *mont-de-piété* (отъ слова monter или faire monte—взять ростъ) доказывалъ въ 1462 г. горячею проповѣдью въ Перузѣ монахъ Barnabé de Terni. Такія учрежденія стали быстро въ XV ст. распространяться по городамъ Италіи, кромѣ Рима. Но ростовщики, особенно Евреи, искали защиты противъ этихъ учрежденій у папы и кардиналовъ. Стали доказывать, что подъ покровомъ благотворительности тутъ скрывается желаніе получить барышъ, и mont-de-piété породило жаркій споръ въ церкви; одни учители церкви доказывали необходимость дѣйствовать противъ ростовщиковъ, другіе—противъ monts-de-piété, и обѣ стороны ссылались на тексты священнаго писанія. Въ XVI ст. эта полемика прекратилась. Латеранскій соборъ (начавшійся въ 1512 г. при Юліѣ II и окончившійся въ 1517 г. при Львѣ X) благословилъ эти новыя учрежденія—monts-de-piété, но съ тѣмъ, чтобы ссуды изъ оныхъ выдавались подъ малые проценты, необходимые только для покрытія издержекъ ихъ администраціи. Потомъ, капиталы этихъ учрежденій стали увеличиваться вслѣдствіе папскихъ распоряженій о предоставленіи въ пользу monts-de-piété различныхъ штрафовъ и пеней. Особенно были богаты въ XVI ст. такія учрежденія, открытыя въ Римѣ и Болоньѣ. Ломбардцы-ростовщики, вытѣсненные этими учрежденіями изъ Италіи, пріютились во Фландріи, гдѣ пользовались покровительствомъ князей. Одна современная поэма называетъ ихъ вмѣстѣ съ мельниками,

мѣнялами и сборщиками податей — евангелистами люцифера. *Буше* (Jean Boucher) представляетъ такія данныя о процентахъ, собиравшихся ими во Фландріи въ XVI ст.: съ 1499—1515—130% 1515—1549—68%, 1548—1574—43% 1575—1593—32%. И только въ 1618 г. заботами знаменитаго Кобергера, признаннаго народомъ за благодѣтеля, въ Брюсселѣ, а за тѣмъ и во всѣхъ городахъ Фландріи учредились monts-de-piété, которые были, какъ благодѣяніе для народа, воспѣты въ стихахъ. Въ началѣ XVII ст. и во Франціи представленъ (Hugues Delestre) проектъ учрежденія mont-de-piété, при чемъ составитель съ величайшимъ энтузіазмомъ объясняетъ выгоды такого учрежденія. Въ 1626 г. повелѣно было въ каждомъ городѣ открыть mont-de-piété, долженствовавшее выдавать ссуды подъ 6%, но въ слѣдующемъ году приказывалось остановиться до новаго королевскаго повелѣнія. При Людовикѣ XIV опять возбужденъ былъ объ этомъ вопросъ, но до самой революціи не получалъ разрѣшенія. (*A-Blaïse*, Des monts-de-piété et des banques de prêts sur gage. 2 т. Пар. 1856).

Въ Англіи до XVIII ст. дѣйствовали ростовщики съ ожесточеніемъ, которое правительство старалось смягчать своими узаконеніями о процентахъ. Въ началѣ XVIII ст. внесенъ былъ билль о необходимости открыть и въ Англіи такія учрежденія, такъ какъ ростовщики берутъ до 60%. Въ 1708 г. правительство-разрѣшило устроить такой банкъ, который въ 1730 г. долженъ былъ закрыться вслѣдствіе сдѣланной кассиромъ покражи, и этотъ примѣръ возбудилъ крайнее недовѣріе къ учрежденіямъ подобнаго рода. (*Hows*, History of Pawnbroking, 1847).

Съ конца XVIII ст. вообще правительства ставятъ эти учрежденія подъ свой непосредственный контроль. Въ особенности французское правительство послѣ революціи желало поставить это дѣло на основаніи своей централизаціи. Въ 1812 г. повелѣно было всѣмъ частнымъ ломбардамъ прекратить ихъ операціи въ теченіи 6 мѣсяцевъ; открытіе таковыхъ вновь воспрещалось подъ угрозою тюремнаго заключенія до 3-хъ мѣсяцевъ и штрафа до 2 т. франковъ. Правительство желало, чтобы устроивались monts-de-piété, состоящіе подъ полнымъ надзоромъ правительства. Таковыхъ явилось много въ XIX ст. особенно въ Бельгіи, Италіи, и Франціи, гдѣ число таковыхъ увеличилось при Людовикѣ Филиппѣ пятнадцатью. Но какъ всѣ они устроивались на различныхъ началахъ, и общаго имѣли только то, что состояли подъ надзоромъ прави-

тельства, то стремились, особенно послѣ указанія (Gasparin) различныхъ безпорядковъ, допускавшихся во многихъ изъ этихъ учрежденій, выравнять ихъ по одинаковой мѣркѣ. Предложенный въ 1848 г. проектъ о способахъ веденія за ними одинаковаго надзора, не былъ принятъ вполнѣ: закономъ 1854 г. для наблюденія за monts-de-piété въ департаментахъ поставлены административные совѣты, черезъ годъ замѣненные conseils de surveillance. Въ настоящее время во Франціи болѣе 50 monts-de-piété, обращающихъ до 300 милліоновъ франковъ. Ссуды даются на различныхъ условіяхъ; изъ нѣкоторыхъ (въ Гренобле, Монпельѣ, Тулузѣ) ссуды выдаются безъ процентовъ; нѣкоторыя (напр. въ Анжерѣ) безъ процентовъ даютъ только 5 фр., а съ большей суммы берутъ 1% остальныя даютъ не иначе, какъ подъ проценты, отъ 4-хъ и до 15%. Парижскій mont-de-piété выдаетъ ссудъ въ годъ до 31 милліоновъ фр. Annuaire de l'economie polit., 1869, стр. 275). Съ особеннымъ успѣхомъ дѣйствуютъ маленькіе банки въ Сѣвероамериканскихъ штатахъ и въ Шотландіи, гдѣ они распространились нетолько по городамъ, но и по селеніямъ; число ихъ въ Шотландіи до 400. Въ Бельгіи, гдѣ съ 1848 г. этотъ вопросъ возбужденъ былъ на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и во Франціи, monts-de-piété содержатся общинами, подъ управленіемъ провинціальныхъ совѣтовъ. Въ Бельгіи такихъ учрежденій болѣе 20, производящихъ ежегодно ссудъ до 2-хъ милліоновъ фр. Въ Пруссіи объ этомъ дѣлѣ позаботилось правительство. Королевская компанія морской торговли открыла въ 1834 г. не на началахъ спекуляціи, но чисто съ благотворительною цѣлію Königliches Leih-Amt. Рядомъ съ нимъ дозволено учреждаться и частнымъ банкамъ, коихъ болѣе десяти. Въ *Австріи* эти учрежденія дѣйствуютъ весьма слабо. Образцомъ служитъ устроенный въ 1713 г. императоромъ Карломъ VI mont-de-piété въ Вѣнѣ, исполненный формализма и обильный множествомъ мало дѣлающихъ чиновниковъ.

Въ *Россіи* о безпеченіи кредита начало заботиться правительство со времени Анны Ивановны. Сначала стремились обезпечить отъ ростовщиковъ дворянъ, потомъ купцовъ, наконецъ сельскихъ обывателей; но для лицъ бѣдныхъ, терпящихъ недостатокъ отъ отсутствія кредита, до новѣйшаго времени сдѣлано было очень мало.

Правительство Анны Ивановны, для уменьшенія процентовъ, собиравшихся ростовщиками, доходившихъ до 20, «чего», какъ говорилъ указъ, «во всемъ свѣтѣ не водится», повелѣло Монетной Конторѣ вы-

давать желающимъ ссуды подъ закладъ золотыхъ и серебряныхъ вещей, въ размѣрѣ одной четверти ихъ цѣнности, по 8% въ годъ. Эта первая попытка, скоро уничтожившаяся, привела впослѣдствіи, при Елисаветѣ Петровнѣ, 13 мая 1754 г., къ учрежденію Государственнаго Заемнаго банка, въ Москвѣ и Петербургѣ для обезпеченія дворянства. («Оный для дворянства банкъ, видится, учрежденъ единственно для поправки Великороссійскаго дворянства и дабы помѣщики деревень и при самыхъ крайнихъ своихъ нуждахъ исправиться могли, не лишаясь продажею оныхъ недвижимыхъ своихъ имѣній»). Изъ этого банка положено было выдавать ссуды на одно лицо, отъ 500 р.—10 тысячъ р., на годъ: а) подъ закладъ золота, серебра, алмазныхъ вещей и жемчуга, и б) подъ залогъ недвижимыхъ населенныхъ имѣній, при чемъ указано выдавать на душу по 20 рублей, а нѣсколько позже дозволено принимать въ залогъ и каменные дома. Небольшой капиталъ банка (750 т. р. увеличенъ былъ до 6 милліоновъ, и процентъ на ссуды указанъ 6.— Преобразованный въ 1786 г. въ новый заемный банкъ, онъ уже могъ выдавать ссуды только подъ залогъ недвижимыхъ имѣній, а подъ закладъ движимыхъ вещей ссуды въ немъ прекращены. Этотъ банкъ просуществовалъ до 1860 г., до общей реформы нашихъ кредитныхъ учрежденій. Ко времени его закрытія (въ 1858 г.) онъ имѣлъ капитала 13½ милліоновъ, въ обращеніи 184 милліона, выданныхъ ссудъ на 375 милліоновъ и ежегодной прибыли получалъ 1½ милліона. При Екатеринѣ II, въ 1772 г., при Опекунскихъ Совѣтахъ Воспитательныхъ домовъ, были открыты, рядомъ съ Сохранными, и Ссудныя Казны. Имъ поручено было выдавать въ ссуду отъ 10 до 100 р., подъ залогъ золота и серебра, за ¾ оцѣнки, а подъ залогъ другихъ цѣнныхъ металловъ, за ½ оцѣнки по 6%. Впослѣдствіи выдача ссуды опредѣлена и подъ закладъ облигацій Коммисіи погашенія государственныхъ долговъ и др. бумагъ, а равно и подъ залогъ населенныхъ имѣній. — На такихъ же почти основаніяхъ, до общей реформы 1860 г. выдавали ссуды и Приказы общественнаго призрѣнія: подъ залогъ населенныхъ имѣній, каменныхъ домовъ, нѣкоторые и подъ залогъ ненаселенныхъ земель и фруктовыхъ садовъ, и подъ закладъ билетовъ кредитныхъ установленій. Въ 1860 г., какъ указано было выше, такая финансовая дѣятельность приказовъ уничтожена. При общей реформѣ нашихъ кредитныхъ учрежденій, при образованіи государственнаго банка, открыта была возможность учрежденію на новыхъ началахъ сельскихъ и городскихъ банковъ,

могущихъ обезпечить потребности въ кредитѣ для сельскихъ и городскихъ промышленниковъ. (Объ этихъ банкахъ будетъ изложено въ ч. 2-й). Но городскіе общественные банки, по положенію 10 іюня 1857, нѣсколько измѣненному положеніемъ 27 марта 1862 г., могутъ выдавать ссуды нетолько подъ залогъ недвижимыхъ имуществъ, но и подъ закладъ процентныхъ бумагъ, товаровъ, драгоцѣнныхъ и неподверженныхъ порчѣ вещей, въ размѣрѣ половины оцѣночной суммы, подъ %, назначаемые и публикуемые банкомъ. Такихъ общественныхъ городскихъ банковъ (къ 1 января 1872 г.) было 230, съ основнымъ капиталомъ болѣе 10 милл. руб. (Ежегодникъ Мин. Фин. вып. IV, 1873, стр. 262).

Но и широкая дѣятельность такихъ учрежденій не можетъ замѣнить monts-de-piété, въ учрежденіи которыхъ чрезвычайно нуждаются наши какъ малые, такъ и большіе центры. Преслѣдованіе со стороны закона лихвенныхъ процентовъ, какъ хорошо извѣстно изъ опыта, немного достигаетъ цѣли. Имѣется напротивъ убѣжденіе, что закону нѣтъ никакой надобности посредствомъ узаконенія процентовъ вторгаться въ отношенія между кредиторами и занимающими у нихъ деньги. Вмѣстѣ съ тѣмъ, при всей гласности частныхъ ссудныхъ кассъ, и слѣдовательно при существующемъ за ними полицейскомъ надзорѣ, въ нихъ берутся, какъ извѣстно, проценты, гораздо большіе сравнительно съ узаконенными. Этимъ объясняется стремленіе въ настоящее время завести въ большихъ нашихъ центрахъ на точныхъ началахъ ссудныя кассы, которыя бы имѣли значеніе monts-de-piété. Въ Петербургѣ съ 1869 г. вѣдомствомъ учрежденій Императрицы Маріи предположено было принимать подъ закладъ всякую движимость, и брать не болѣе 16%, изъ коихъ 10% должны поступать на усиленіе средствъ благотворительныхъ, богоугодныхъ и учебныхъ заведеній, и 6%—на расходы по управленію кассами. Эти предположенія не осуществились. Но въ Петербургѣ и Москвѣ устроились уже компаніи, имѣющія подобную же цѣль. Кромѣ существующей въ Петербургѣ съ 1838 г. *Компаніи для храненія и залога разныхъ движимостей и товаровъ*, выдающей подъ залогъ всякаго рода движимостей и товаровъ, за исключеніемъ процентныхъ бумахъ, денежныя ссуды, срокомъ до двѣнадцати мѣсяцевъ, и въ размѣрѣ половины сдѣланной ею оцѣнки,—за проценты, опредѣляемые правленіемъ, но ни въ какомъ случаѣ не выше одного процента въ мѣсяцъ (Уставъ 1838 г. съ изм. 1-го іюня 1870 г.),—въ 1868 г. образовалось новое *товарищество для закалада движимыхъ имуществъ*, съ капиталомъ въ мил-

ліонъ рублей, (уставъ 3 іюля 1868 г.), а въ 1870 г. Высочайше утверждены уставы еще двухъ такихъ акціонерныхъ обществъ въ Петербургѣ: *С.-Петербургской Ссудной Акціонерной компаніи* (27 мая) и *С.-Петербургскаго Частнаго Ломбарда* (13 іюня). Ссудная акціонерная компанія опредѣлила свой складочный капиталъ въ $1^1/_2$ милліона рублей и, подобно двумъ первымъ и частному ломбарду, имѣетъ цѣлію выдавать въ Петербургѣ ссуды подъ закладъ товаровъ и всякаго рода движимостей, за исключеніемъ процентныхъ бумагъ, получаетъ право учреждать въ Петербургѣ, кромѣ главной конторы, отдѣленія ломбарда въ разныхъ частяхъ города. Первоначальный складочный капиталъ этого акціонернаго общества опредѣленъ въ $2^1/_2$ милліона рублей. Ссуды должны быть выдаваемы не болѣе какъ на годъ, и подъ %, опредѣленные правленіемъ ломбарда. Въ Москвѣ два подобныхъ учрежденія. Въ 1869 году образовалось *Московское товарищество для ссуды подъ закладъ движимыхъ имуществъ*, съ капиталомъ въ 500 тыс. рублей, для выдачи ссудъ подъ закладъ всякаго движимаго имущества, за исключеніемъ процентныхъ бумагъ, на срокъ не выше 4-хъ мѣсяцевъ. Проценты взимаются въ томъ же размѣрѣ, какъ опредѣляетъ въ тоже время государственный банкъ по ссудамъ подъ залогъ процентныхъ бумагъ, но если банкъ взимаетъ менѣе шести процентовъ въ годъ, то товариществу предоставляется взимать 6% (Уставъ 28 мая 1869 г.). 27 мая 1870 г. утвержденъ уставъ акціонернаго общества для устроенія *Коммерческаго Ссуднаго банка въ Москвѣ*, которому, между прочими операціями, предоставлено производство ссудъ и открытіе кредита срокомъ не далѣе, какъ на 6 мѣсяцевъ, подъ залогъ процентныхъ бумагъ, квитанцій транспортныхъ конторъ, желѣзныхъ дорогъ и пароходныхъ обществъ на принятые ими для перевозки товары, равно подъ залогъ товаровъ и драгоцѣнныхъ металловъ.

Въ 1871 г. образовалось Московское общество для производства ссудъ подъ закладъ движимыхъ имуществъ. (С. У. 1871, № 540). Одесскій частный ломбардъ (С. У. 1871, № 603) частный ломбардъ въ Варшавѣ (С. У. 1873, № 1060). Устроившаяся въ 1873 г. на частное пожертвованіе Ссудная касса для бѣдныхъ евреевъ города Минска имѣетъ значеніе частнаго ломбарда, такъ какъ ссуды (не болѣе 20 р. въ однѣ руки) выдаются неиначе, какъ подъ закладъ движимости. (С. У. 1873, № 93).

§ 166.

Но всякаго рода ссудныя кассы, подобныя monts—de-piété, принося громадную помощь небогатому классу, не обезпечиваютъ вполнѣ его потребностей кредита, такъ какъ требуютъ заклада какихъ либо вещей и ограничиваютъ, по необходимости, выдаваемыя ссуды короткими сроками. Въ особенности, ими не можетъ удовлетвориться рабочій классъ, такъ какъ большинству закладывать нечего и получать ссуду на короткій срокъ не всегда удобно. Рабочему классу нуженъ кредитъ для расширенія его производительности, для пріобрѣтенія машинъ, инструментовъ и пр. Обезпечить кредитъ для такихъ потребностей не въ состояніи ни monts—de-piété, ни различныя ссудныя кассы, устроивающіяся на началахъ благотворительности, на пожертвованные капиталы и пр. Возникшія на подобныхъ основаніяхъ многія ссудныя кассы въ Германіи 1848 г. оказались весьма непрочными. Такія ссудныя кассы, для надлежащаго обезпеченія кредита рабочаго, должны построиться на артельномъ началѣ, на томъ же началѣ взаимной поруки, которое, какъ и въ дѣлѣ застрахованія, представляется наиболѣе обезпечивающимъ. Ассоціація рабочихъ, построивщаяся на солидарной отвѣтственности, легко получаетъ необходимый ей капиталъ отъ тѣхъ же капиталистовъ, которые ни за что не дали бы въ ссуду отдѣльному рабочему, безъ надлежащаго заклада. Чрезвычайный успѣхъ такой кредитной ассоціаціи, устроенной по плану Шульце въ мѣстечкѣ Деличъ (въ 1853 г.), далъ скорое и замѣчательное развитіе этимъ народнымъ банкамъ въ Германіи, получившимъ названіе Шульце-Деличскихъ ассоціацій (Vorschuss-und Creditvereine). Эти кредитныя ассоціаціи имѣютъ въ Германіи между всѣми рабочими ассоціаціями наибольшее развитіе. Главнѣйшія начала кредитныхъ ассоціацій суть слѣдующія: 1) всѣ члены такой ассоціаціи связаны солидарно, одинаково участвуютъ въ рискѣ и прибыляхъ; 2) всѣ выдачи и пріемы совершаются неиначе, какъ на точныхъ банковыхъ пріемахъ, съ отвѣтственнымъ положенію денежнаго рынка платежемъ процентовъ и съ опредѣленною долею вознагражденія администраціи кассы; 3) въ такой кассѣ образуется, посредствомъ маленькихъ взносовъ членовъ, собственный капиталъ для потребностей веденія дѣла; 4) далѣе посредствомъ внесенія входныхъ денегъ новыхъ членовъ (новизны, какъ въ нашихъ артеляхъ) образуется резервный фондъ, назначаемый для покрытія могущихъ случиться потерь; 5) для веденія дѣлъ ассоціація принимаетъ вклады отъ посторон-

нихъ лицъ, или, что тоже, дѣлаетъ у нихъ займы подъ кредитъ всѣхъ членовъ ассоціаціи, и 6) число членовъ неограниченно, вступленіе открыто каждому, удовлетворяющему общимъ условіямъ правоспособности, равно и выходъ изъ ассоціаціи свободенъ, но требуется заблаговременное о томъ заявленіе. Развитіе такихъ ассоціацій въ послѣднее десятилѣтіе въ Германіи изумительно. Въ 1859 г. было всего 80 такихъ ассоціацій, съ 18,676 членами, обращавшихъ всего въ годъ болѣе 4-хъ милліоновъ тал., при чемъ отношеніе собственнаго фонда къ чужимъ капиталамъ представляло $27^{5}/_{10}\%$; въ 1872 году было уже 807 ассоціацій съ 372,742 членами, обращавшихъ въ годъ 354.519,200 талера, при чемъ отношеніе собственнаго капитала къ чужимъ, обращавшимся въ ассоціаціи капиталамъ $27^{69}/_{100}\%$ именно болѣе 21 милліона талеровъ. (*Schulze Delitsh*, Jahresbericht für 1872, стр. 4).

Въ Россіи въ новѣйшее время стали образовываться на томъ же началѣ солидарной отвѣтственности различнаго рода ссудо-сберегательныя кассы. Таковы ссудныя, вмѣстѣ съ сберегательными кассами, учредившіяся въ 1869 г. касса служащихъ въ канцеляріи Оренбургскаго губернатора, касса Феллинская, касса чиновниковъ Данковскаго уѣзднаго полицейскаго управленія, касса служащихъ въ Московской городской распорядительной думѣ, Гадячское ссудо-сберегательное товарищество, касса чиновниковъ Полтавскаго губернскаго правленія, такая же касса служащихъ въ Терскомъ окружномъ казначействѣ; въ 1870 г. утверждены подобныя ссудо-сберегательныя кассы: касса служащихъ въ Псковскомъ губернскомъ правленіи, губернской канцеляріи, губернскомъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіи, губернской почтовой конторѣ и губернской типографіи, касса служащихъ въ Омскомъ расходномъ отдѣленіи Тамбовской губерніи, касса служащихъ въ С.-Петербургской компаніи подъ фирмою Надежда, касса служащихъ въ С.-Петербургскомъ полицейскомъ управленіи; въ 1871 г. утверждены кассы: чиновниковъ канцеляріи Виленскаго генералъ-губернатора; въ 1872—служащихъ въ Екатеринославской губ. земской управѣ и конторѣ губернской земской больницы, въ въ 1873—служащихъ въ Рязанскомъ губернскомъ правленіи.—(Уставы этихъ кассъ помѣщены въ Правительственномъ Вѣстникѣ, цифры дѣятельности ихъ еще неизвѣстны). Подобныхъ кредитныхъ артелей рабочаго класса у насъ еще очень мало. Нѣкоторое подобіе представляетъ упомянутое выше общество ссудо-сберегательной кассы С.-Петербургскихъ ремесленниковъ (подобныя же въ Симбирскѣ, Якобштадтѣ, Газенпотѣ) и

утвержденныя въ 1869 г. вспомогательное общество купеческихъ приказчиковъ въ Ростовѣ на Дону, вспомогательное общество торгующихъ въ городѣ Варшавѣ, ссудная касса Варшавскихъ промышленниковъ, вспомогательное общество приказчиковъ въ г. Воронежѣ, общество взаимнаго кредита приказчиковъ въ г. Харьковѣ и ссудо-сберегательное товарищество купеческихъ приказчиковъ въ Таганрогѣ. (О ссудныхъ банкахъ для землевладѣльцевъ и особенно о сельскихъ ссудо-сберегательныхъ товариществахъ см. ниже § 275).

Для лицъ же, располагающихъ извѣстнымъ капиталомъ, въ Россіи въ новѣйшее время находится широкое обезпеченіе ихъ кредита въ устроивающихся *обществахъ взаимнаго кредита*. Таковыя общества строятся на томъ же началѣ солидарной отвѣтственности всѣхъ членовъ, которымъ общество и открываетъ, сообразно съ количествомъ суммы, которою они участвуютъ въ обществѣ, кредитъ: пропорція выдаваемой ссуды къ величинѣ положеннаго членомъ капитала представляется въ различныхъ обществахъ различною. — Эти общества взаимнаго кредита стали устроиваться по образцу *С.-Петербургскаго общества взаимнаго кредита*, Высочайше утвержденнаго 9 апрѣля 1863 г. и открывшаго свои дѣйствія 17 марта 1864 г. По уставу, общество имѣетъ цѣлію посредствомъ учета срочныхъ обязательствъ, доставлять своимъ членамъ кредитъ, т. е. выдавать имъ ссуды. Пріемъ въ члены общества допускается при общеизвѣстной благонадежности лица, или вслѣдствіе представленія въ залогъ обществу закладной на недвижимое имущество, или процентныхъ бумагъ, пользующихся гарантіею правительства, или по личному ручательству или обязательству другаго благонадежнаго лица. Вступившему членомъ въ общество открывается опредѣленный кредитъ, и соразмѣрно суммѣ открытаго ему кредита, онъ участвуетъ въ прибыляхъ и убыткахъ общества. Сумма кредита должна быть не менѣе 300 рублей. Членъ отвѣчаетъ за долги общества не болѣе, какъ на сумму открытаго ему кредита. При открытіи дѣйствій общества было 200 членовъ, оборотнаго капитала 14,330 рублей, капитала обезпеченія 128,970 рублей; въ 1868 г. членовъ было уже 3,550, оборотнаго капитала болѣе 2-хъ милліоновъ, чистой прибыли отъ всѣхъ операцій 506 тысячъ, дивидендъ членамъ въ отношеніи ко внесенному ими капиталу превышалъ 30%. (Ежегодникъ Министерства Финансовъ, вып. I 1869, стр. 104).

По примѣру Петербургскаго устроились общества взаимнаго кредита: въ Харьковѣ (24 мая 1866 г.), въ Ростовѣ на Дону (15 мая 1867 г.),

въ Ригѣ (17 марта 1867 г.), въ Одессѣ (28 ноября 1867 г.), въ Кіевѣ (26 марта 1868 г.), въ Борисоглѣбскѣ (19 ноября 1868 г.) въ Москвѣ, Орлѣ и Таганрогѣ (1869 г.), въ Саратовѣ, Тамбовѣ, Царицынѣ, Смоленскѣ и Казани (1870), Ялтѣ (1871), Моршанскѣ (1872), Вяткѣ, Вильнѣ, Кишиневѣ, Ветлугѣ, Перми, Самарѣ, Херсони (1873), Воронежѣ, Мценскѣ, Витебскѣ (1874). Кромѣ городскихъ, съ 1872 г. учредилось болѣе 40 уѣздныхъ обществъ взаимнаго кредита *).

II. *Пособіе бѣднымъ.*

§ 167.

Чѣмъ шире будутъ развиваться размотрѣнныя мѣры предупрежденія бѣдности, тѣмъ менѣе нужно будетъ принимать мѣръ непосредственнаго пособія бѣднымъ. Но вполнѣ предупредить бѣдности общество никогда не въ состояніи. Всегда потребуются извѣстные капиталы и труды для призрѣнія безпомощныхъ бѣдныхъ. Обращаясь къ разсмотрѣнію самыхъ мѣръ призрѣнія бѣдныхъ, встрѣчаемъ необходимость въ раздѣленіи таковыхъ мѣръ на двѣ категоріи: однѣ изъ этихъ мѣръ направляются къ доставленію призрѣнія безпомощнымъ бѣднымъ, другія имѣютъ въ виду доставить призрѣніе дѣтямъ бѣдныхъ. Обѣ эти категоріи органически связываются въ общую систему призрѣнія бѣдныхъ. Призрѣніе дѣтей бѣдныхъ, имѣющее въ виду доставить имъ самостоятельность въ будущемъ, открыть имъ возможность существованія на собственный трудъ, служитъ вмѣстѣ съ тѣмъ и важною мѣрою предупрежденія бѣдности и средствомъ пособія самимъ бѣднымъ. Въ большинствѣ случаевъ и кажущійся безпомощнымъ бѣдный можетъ просуществовать собственными средствами, если только доставить призрѣніе его дѣтямъ. Далѣе, получившіе надлежащее призрѣніе дѣти, по достиженіи самостоятельности, могутъ явиться на помощь своимъ бѣднымъ родителямъ и освободить общество отъ издержекъ, употреблявшихся на призрѣніе послѣднихъ.

1) *Призрѣніе бѣдныхъ.*

§ 168.

Для поставленія системъ призрѣнія бѣдныхъ на надлежащія основанія необходимо обезпечить возможность узнанія степени бѣдности. Бѣд-

*) Свѣдѣнія о оборотахъ важнѣйшихъ обществъ взаимнаго кредита помѣщены въ Ежегодникѣ Министерства Финансовъ, вып. IV, 1873, стр. 320 и сл.

ность, требующая пособія, можетъ представлять весьма различныя степени. Одного бѣднаго можно вывести изъ затруднительнаго положенія единовременнымъ пособіемъ, другому необходима періодическая помощь, третьему—постоянное призрѣніе. Способы узнанія степени бѣдности могутъ быть удовлетворительными только при хорошемъ устроеніи въ мѣстностяхъ органовъ общественнаго призрѣнія бѣдныхъ. Свидѣтельствамъ, выдаваемымъ оффиціяльно органами исполнительной полиціи или непосредственными властями довѣряться трудно, ибо они не имѣютъ возможности точнаго анализа для опредѣленія степени бѣдности. Если напротивъ въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ хорошо устроены органы общественнаго призрѣнія бѣдныхъ, то они имѣютъ возможность получить точныя данныя, какъ чрезъ посредство приходскихъ пастырей, такъ равнымъ образомъ, если мѣстность представляетъ обширный центръ, чрезъ посредство частныхъ лицъ, дѣйствующихъ въ благотворительныхъ обществахъ, и не только сталкивающихся съ бѣдными, ищущими призрѣнія, но и отъискивающихъ дѣйствительно бѣдныхъ, кои сами не обращаются за призрѣніемъ. Въ Англіи, какъ замѣчено было и выше (§ 152), составленіе списковъ бѣдныхъ въ мѣстности (union), поручается особымъ попечителямъ бѣдныхъ или надсмотрщикамъ (over-seers). Во Франціи, какъ члены состоящаго въ каждомъ департаментѣ bureau de bienfaisance, такъ и дѣйствующіе при нихъ adjoints и dames de charité собираютъ справки о степени бѣдности и составляютъ списки нуждающихся въ помощи. Въ Пруссіи — этимъ занимается Armen-Direktion. Въ Россіи, только въ большихъ нашихъ центрахъ, гдѣ дѣйствуетъ множество (указанныхъ въ § 155) благотворительныхъ учрежденій, узнаніе размѣровъ бѣдности въ извѣстной степени возможно. Въ другихъ же мѣстахъ, а особенно селахъ, этотъ вопросъ до сихъ поръ еще не нашелъ для себя надлежащаго разрѣшенія: надежды полагаются на развитіе Приходскихъ Попечительствъ. Юридически же законъ признаетъ бѣднымъ только того, который представитъ свидѣтельство о бѣдности, получаемое—дворянами отъ ихъ предводителей, городскими обывателями — отъ городской думы, сельскими обывателями отъ волостнаго правленія; въ нѣкоторыхъ случаяхъ дозволяется представлять свидѣтельство о бѣдности отъ мѣстныхъ органовъ исполнительной полиціи и мироваго судьи.

Точное опредѣленіе степени бѣдности вызываетъ два главные рода пособій: пособіе бѣдному на дому и призрѣніе его въ особыхъ для того

установленіяхъ, богадѣльняхъ. По отношенію къ тому и другому изъ этихъ родовъ призрѣнія какъ общее начало должно быть принято положеніе, чтобы призрѣніе выражалось въ формахъ, безобидныхъ для призрѣваемыхъ. Лучше вовсе не оказывать призрѣнія, нежели посредствомъ призрѣнія оскорблять человѣческое достоинство впавшаго въ бѣдность. Совершенно противоположное этому мнѣніе *Шербюлье* (Science économique, II) находитъ мало приверженцевъ.

§ 169.

Оказаніе помощи бѣдному на дому можетъ представить весьма различные виды, какъ относительно величины, такъ и относительно способовъ пособія. Величина пособія должна соразмѣряться со степенью необходимѣйшихъ потребностей бѣднаго, которымъ онъ самъ не въ состояніи доставить удовлетворенія. Чѣмъ точнѣе составляются списки бѣдныхъ, чѣмъ чаще сходятся и вступаютъ въ соглашенія органы общественнаго призрѣнія съ частными благотворительными обществами, тѣмъ равномѣрнѣе и справедливѣе можетъ оказываться пособіе бѣднымъ на дому. Чрезвычайно опасно, какъ показываетъ опытъ, стремленіе сдѣлать всѣхъ бѣдныхъ одинаково обезпеченными. Елисаветинская такса бѣднымъ, пополненная въ 1795 г. (§ 148), служитъ вѣрнымъ указаніемъ опасности возвышать чрезъ мѣру пособіе бѣдному на счетъ общественныхъ или правительственныхъ суммъ. *Porter* (the Progress of the nation) представляетъ вычисленіе, что съ 1801 по 1851 было издержано въ Англіи до 300 милл. ф. стерл.: самый дорогостоющій былъ 1818 г., когда издержали 8 милл. ф., и самый малый 1801 г.—4½ милл. ф. — Неудачи такихъ денежныхъ вспомоществованій очевидно служили основаніемъ той неосуществившейся статьѣ Англійскаго закона 1834 г., чтобы пособіе вовсе не оказывалось на дому, а ограничивалось призрѣніемъ въ общинныхъ установленіяхъ. Такое пособіе на дому главнымъ образомъ должно быть временное, чтобы вывести бѣднаго изъ затруднительнаго положенія. Если и до сихъ поръ является потребность въ періодическихъ и постоянныхъ выдачахъ, то это объясняется недостаточнымъ еще развитіемъ пенсіонныхъ кассъ, учреждаемыхъ на началахъ взаимнаго страхованія.

Что касается способовъ оказанія такихъ пособій на дому, то выражаютъ справедливое желаніе, чтобы такую помощь производили только въ крайнихъ случаяхъ деньгами, ибо денежное пособіе легко можетъ по-

будить бѣднаго пріобрѣсть не существенно необходимое, но какой либо излишній предметъ роскоши или прихоти. Напротивъ пособіе, оказываемое посредствомъ доставленія необходимой ему пищи, одежды, дровъ, даровой квартиры и проч. скорѣе окажетъ ему необходимѣйшую помощь. Въ особенности во время постигшей небогатаго человѣка болѣзни доставленіе ему лекарствъ, бѣлья, приглашеніе къ нему врача и проч. доставитъ ему полнѣйшее спасеніе, безъ необходимости помѣщать его въ больницы, которыхъ, какъ выше было указано, во всѣхъ еще центрахъ весьма недостаточно.

Нѣкоторыя законодательства, какъ напр. французское, систему призрѣнія строятъ главнымъ образомъ на оказаніи пособій на дому. Нетолько департаментскимъ bureaux de bienfaisance по преимуществу поручается secourir les indigents à domicile, но и частныя благотворительныя общества избираютъ всего чаще этотъ способъ пособія бѣднымъ. Дѣйствующія во Франціи 77 Sociétés de charité maternelle оказали напр. въ 1867 г. пособіе 16,000 семействъ, издержавъ на это 667,000 фр. Кромѣ того во Франціи, какъ указано выше (§ 123) чрезвычайно щедро оказывается даровая медицинская помощь. *Англія*, напротивъ, главнымъ образомъ систему призрѣнія строитъ на помѣщеніи бѣдныхъ въ содержимыя для того общинами установленія. Въ *Германіи* оба способа помощи бѣднымъ, и пособіе на дому и призрѣніе въ богадѣльняхъ, примѣняются одинаково. Въ Россіи, при весьма широкомъ развитіи частной благотворительности, общественное и правительственное пособіе бѣднымъ строится главнымъ образомъ на призрѣніи бѣдныхъ въ богадѣльняхъ и другихъ подобныхъ установленіяхъ; помощь же бѣднымъ на дому принимается въ весьма малыхъ размѣрахъ, является какъ бы исключеніемъ изъ общаго правила. Приказамъ общественнаго призрѣнія законъ предоставлялъ право, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, назначать изъ суммъ приказовъ въ пособіе крайне бѣднымъ семействамъ, живущимъ внѣ заведеній приказовъ, не болѣе пяти руб. сер. въ мѣсяцъ на каждое лицо. (Т. XIII, уст. общ. пр. ст. 333). Тамъ, гдѣ открыты земскія учрежденія, земскимъ собраніямъ предоставлено установлять условія и размѣръ денежныхъ пособій, а самыя пособія производятся по опредѣленіямъ земскихъ управъ. (Пол. 1 янв. 1864 г., ст. 82). Такихъ пособій вообще земскими управами выдается немного. Такъ *Саратовская* губернская управа на этотъ предметъ израсходовала въ 1868 г. всего 400 р., Ж. 1868, стр. 121, 171; Псковская — 318 р.;

Ж. 1868, прил. стр. 38; Курская — до 1000 р., Ж. 1868, стр. 55; Рязанская въ 1869 — 2,400 р., Смѣта на 1869, стр. 46; Екатеринославская—1,308 р., Ж. 1868, февр. стр. 135; Херсонская въ 1866 г. выдала бѣднымъ лекарствъ на 350 р. а пособій на 300 р., Ж. 1866, пр. стр. 116; Новгородская — 1,500 р., Докл. упр. 1866, стр. II). Столь небольшія пособія, выдаваемыя земскими управами бѣднымъ, объясняются, какъ значительностію издержекъ, дѣлаемыхъ земствомъ на даровыя медицинскія пособія (§ 117) и на содержаніе богадѣленъ, такъ отчасти и отсутствіемъ еще способовъ получить вѣрныя данныя о дѣйствительно нуждающихся и о степени ихъ бѣдности. Напримѣръ, Тамбовскій приказъ расходовалъ на пособіе бѣднымъ 1542 р., оказывая помощь 47 семействамъ. Тамбовское земское собраніе опредѣлило въ 1867 г. на этотъ предметъ расходовать по 2000 р. Губернская управа, провѣривъ списки бѣдныхъ Приказа, нашла необходимымъ исключить изъ нихъ на половину, и для собиранія вѣрныхъ свѣдѣній о бѣдныхъ управа вступила въ соглашеніе съ существующимъ въ Тамбовѣ особымъ дамскимъ благотворительнымъ обществомъ. При выдачѣ самыхъ пособій Тамбовская губернская управа, подобно другимъ управамъ, приняла въ руководство разосланный въ 1867 г. (3 окт. за № 209) министромъ внутреннихъ дѣлъ циркуляръ приказамъ общественнаго призрѣнія, которымъ указывались слѣдующія начала: 1) выдавать пособія только тѣмъ, кои ни отъ казны, ни отъ обществъ, ни отъ родственниковъ не имѣютъ законнаго права на пособіе и находятся вмѣстѣ съ тѣмъ въ самомъ бѣдственномъ положеніи; 2) одинокихъ помѣщать въ богадѣльни, а пособіе таковымъ выдавать только въ томъ случаѣ, если нѣтъ свободнаго помѣщенія въ богадѣльнѣ, и притомъ не свыше одного рубля въ мѣсяцъ; 3) прекращать выдачу пособія при достиженіи совершеннолѣтія, выздоровленіи, поступленіи на службу, выходѣ замужъ, или выѣздѣ въ другую губернію; 4) при измѣнившихся обстоятельствахъ измѣнять и самый размѣръ пособія, или вовсе оное прекращать. Сборн. земск. извѣстій по Тамбов. губ. вып. 1. 1868, стр. 158). Въ 1867 г. Тамбовская губернская управа отнеслась къ уѣзднымъ управамъ съ просьбою доставить списки всѣхъ, особенно нуждающихся. Оказалось, что нѣкоторыя уѣздныя управы отъ себя назначили въ пособіе своимъ бѣднымъ по 1000 р., по уѣздамъ же оказалось крайне нуждающихся отъ 20 — 50. Губернская управа просила уѣздныя, — не ограничиваясь принятіемъ отъ самихъ бѣдныхъ прошенія о пособіи, принять на себя трудъ изъисканія

неимущихъ во ввѣренныхъ ихъ благотворительному попеченію уѣздахъ. Ibid. 163, 165). Вообще большинство земскихъ управъ не имѣютъ еще возможности организовать пособіе бѣднымъ точнымъ образомъ. Изъ доклада Костромской губернской управы, основаннаго на рѣшеніяхъ уѣздныхъ собраній 1869 г., видно, что ни на какихъ рѣшительныхъ мѣрахъ относительно этого дѣла остановиться не могли. (Сборн. постан. Костр. губ. земск. собр. сент. 1869, Кострома, 1870, стр. 231 — 239). — Между тѣмъ, кромѣ собственныхъ земскихъ суммъ, въ рукахъ земскихъ управъ могутъ быть и другія суммы, назначенныя для пособія бѣднымъ. Такъ въ Тульской губерніи имѣется пожертвованный въ 1864 г. отъ неизвѣстнаго капиталъ въ 50 т. руб., для раздачи процентовъ съ онаго ежегодно къ праздникамъ Пасхи и Рождества бѣднѣйшимъ жителямъ Тульской губерніи всѣхъ сословій. Бывшій Тульскій Приказъ распредѣлялъ эти деньги чрезъ дворянскихъ предводителей, которые дѣйствовали по совѣщанію съ городскими головами и исправниками. Земское собраніе опредѣлило распредѣлить эти деньги по уѣздамъ, по числу народонаселенія, и разсылать ихъ для выдачи по уѣзднымъ управамъ. (Ж. 1866. Тула, 1867, стр. 64). Кромѣ прежнихъ приказовъ и земскихъ учрежденій, и у многихъ городскихъ обществъ имѣлись запасные капиталы для раздачи % ихъ въ видѣ пособія бѣднымъ. Такъ въ Вологдѣ имѣются значительныя суммы, распредѣленіемъ коихъ завѣдывалъ городской голова. Въ 1871 г. 24 іюля, городская дума постановила учредить по дѣламъ городской благотворительности коммиссію, подъ предсѣдательствомъ городскаго головы, изъ среды гласныхъ, съ приглашеніемъ въ оную полиціймейстера. (Пр. В. 1871, № 211).

Независимо отъ такихъ пособій со стороны земства множество дѣйствующихъ у насъ благотворительныхъ обществъ, указанныхъ въ § 115, выдаютъ пособія бѣднымъ на дому.

§ 170.

Бѣднаго, котораго отдѣльное денежное пособіе, хотя бы и періодически повторяемое, не можетъ вывести изъ положенія нищеты, равно одряхлѣвшаго или неизлечимо-больнаго, должно помѣстить въ богадѣльню. Призрѣніе такихъ бѣдныхъ въ богадѣльняхъ обходится общинѣ гораздо дешевле, чѣмъ выдача постоянныхъ пособій на дому, и кромѣ того приноситъ бѣдному болѣе существенную помощь при его дряхлости или неизлечимой болѣзни. Прежде встрѣчалось много возражателей противъ

богадѣленъ, въ особенности приводили въ примѣръ крайней невыгоды такихъ учрежденій англійскія богадѣльни, которыя дѣйствительно до реформы 1834 г., и громадностію издержекъ и плохою администраціею, могли вызывать справедливыя нареканія. Но говоря о необходимости такихъ учрежденій, разумѣемъ не дурные ихъ образцы, но напротивъ надлежащія учрежденія, обойтись безъ которыхъ не можетъ въ настоящее время община, заботящаяся о дѣйствительномъ призрѣніи своихъ бѣдныхъ. Въ настоящее время при устроеніи такихъ богадѣленъ нужно имѣть въ виду осуществить требованія строительной полиціи относительно обезпеченія гигіеническихъ условій, далѣе примѣнить требованія дешевизны постройки, расположить зданіе такимъ образомъ, чтобы можно было устроить легкія работы для тѣхъ изъ призрѣваемыхъ, которые пожелаютъ еще трудиться, дабы въ извѣстной степени вознаградить издержки общины на богадѣльню; въ этомъ отношеніи съ большою выгодою можно устроивать при богадѣльнѣ садъ и огородъ. Для совершенно слабыхъ и неизлечимо-больныхъ необходимо отдѣлить особую больницу. Въ подобныя богадѣльни не должны быть помѣщаемы бродяги и забираемые полиціею нищіе, что нерѣдко дѣлается при отсутствіи принудительныхъ работныхъ домовъ. Это составляетъ оскорбленіе для дѣйствительно бѣдныхъ, призрѣваемыхъ въ богадѣльнѣ, и разстроиваетъ всю экономію такого учрежденія. Принимать въ богадѣльню съ платежемъ за призрѣніе, слѣдовательно не совершенно бѣдныхъ, можно только въ томъ случаѣ, если помѣщеніе богадѣльни весьма обширно, и за призрѣніемъ всѣхъ истинно въ томъ нуждающихся, остаются еще мѣста. Но вообще допускать такой пріемъ довольно опасно: легко можетъ случиться, что богадѣльня вмѣсто главной своей цѣли — служить мѣстомъ призрѣнія дѣйствительно нуждающихся, обратится въ домъ дешевыхъ квартиръ для людей состоятельныхъ. — Въ Англіи, въ богадѣленныхъ отдѣленіяхъ при работныхъ домахъ призрѣвается около 28 т. мужчинъ и 23 т. женщинъ. — Во Франціи, кромѣ призрѣнія неизлечимыхъ больныхъ въ больницахъ (§ 123), въ богадѣльняхъ призрѣвается ежегодно до 19 т. мужчинъ и до 13 т. женщинъ. (Emminghaus, Das Armenwesen, стр. 615).

Въ Россіи, кромѣ богадѣленъ и домовъ призрѣнія, устроенныхъ на значительные пожертвованные капиталы различныхъ обществъ и установленій, указанныхъ въ § 155, существуютъ въ каждой губерніи земскія богадѣльни, а гдѣ земскія учрежденія еще не введены, — въ вѣдѣ-

ніи приказовъ общественнаго призрѣнія, въ городахъ же, на счетъ города и въ его вѣдѣніи, городскія богадѣльни, особыя для мужчинъ и особыя для женщинъ (Учр. о губ. 7 ноябр. 1775, ст. 387). Кромѣ увѣчныхъ и престарѣлыхъ бѣдняковъ, въ эти богадѣльни указывалось помѣщать: бродягъ и преступниковъ, ссылаемыхъ въ Сибирь, если по дряхлости и болѣзнямъ не могутъ туда слѣдовать, увѣчныхъ отставныхъ нижнихъ чиновъ, захваченныхъ въ прошеніи милостыни, назначенныхъ въ военноарестантскія роты и оказавшихся по увѣчью и болѣзнямъ неспособными къ работамъ, исключаемыхъ за пороки изъ духовнаго вѣдомства и по болѣзнямъ и старости не имѣющихъ возможности трудомъ снискивать пропитаніе, убогихъ нищихъ, неполучающихъ призрѣнія ни отъ своей общины, ни отъ родственниковъ, солдатокъ увѣчныхъ и неизлѣчимо-больныхъ, съ производствомъ на послѣднихъ солдатскаго пайка отъ казны (Т. XIII, уст. общ. пр. ст. 675), нижнихъ чиновъ сухопутнаго и морскаго вѣдомства, немогущихъ за болѣзнями и увѣчьями продолжать службы, съ платою за нихъ по три рубля въ мѣсяцъ отъ казны (677).

Управленіе такими богадѣльнями должно было слѣдовать утвержденному министерствомъ внутреннихъ дѣлъ въ 1826 г. особому положенію (приложенному къ ст. 689). Разнообразнѣйшія правила о лицахъ, подлежавшихъ по рѣшенію губернскаго начальства къ помѣщенію въ богадѣльни приказовъ, имѣли послѣдствіемъ чрезвычайно трудный по разнообразію требуемыхъ условій составъ призрѣваемыхъ въ богадѣльняхъ. Этимъ объясняется циркуляръ министерства внутреннихъ дѣлъ 1867 г. (Приб. къ Сѣвер. Почтѣ, № 12), предписывавшій переосвидѣтельствовать лицъ, призрѣваемыхъ въ богадѣльняхъ, состоящихъ въ вѣдѣніи приказовъ, для увольненія изъ нихъ таковыхъ, кои по своимъ силамъ и состоянію здоровья находятся не въ безпомощномъ положеніи. Отчасти этимъ же можетъ быть объяснено и неудовлетворительное состояніе большинства богадѣленъ, полученныхъ земскими управами отъ приказовъ. Такъ Костромскій богадѣленный домъ, хотя былъ весьма хорошъ, какъ зданіе, но положеніе его, какъ богадѣльни, было крайне неудовлетворительно, ибо съ бѣдными призрѣваемыми были заключены бродяги. (Ж. Костр. собр. 1865, 161—167). Въ Тамбовской богадѣльнѣ, вмѣстѣ съ призрѣваемыми стариками были помѣщены три мальчика, ничему не обучавшіеся и проводившіе время въ праздности. (Ж. Тамб. 1867, стр. 135). Воронежская богадѣльня оказалась крайне недостаточною по по-

мѣщенію. Штатомъ ея назначено содержать всего 85 лицъ — 55 мужчинъ и 30 женщинъ; но необходимость заставляла еще 20 безпомощныхъ содержать въ больницѣ; Воронежское земское собраніе тотчасъ (1866) опредѣлило увеличить комплектъ на 25 кроватей. (Докл. Ворон. губ. упр. собр. 1866 г. Вор. 1867, стр. 178).

Земскія собранія, получивъ въ свое вѣдѣніе богадѣльни, для приведенія ихъ въ лучшее состояніе, приняли три слѣдующія мѣры: 1) стали заботиться о помѣщеніи въ богадѣльни только безпомощныхъ бѣдныхъ, вслѣдствіе чего многія изъ собраній (Костромское, Нижегородское, Харьковское) представили ходатайство о снятіи обязательства помѣщать въ богадѣльни бродягъ. На такое ходатайство Харьковской управы, губернаторъ увѣдомилъ, что въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ возбужденъ уже общій вопросъ о прекращеніи пріема бродягъ въ богадѣльни. (Ж. харьк. собр. 1868, стр. 150). Относительно помѣщенія въ земскія богадѣльни отставныхъ нижнихъ чиновъ изданы новыя правила 25 іюня 1867 г. пополненныя въ 1873 г., по которымъ земство за такое призрѣніе получаетъ вознагражденіе. 2) Поставили себѣ задачею увеличить комплектъ призрѣваемыхъ, такъ какъ комплекты земскихъ богадѣленъ вообще невелики (Калужская на 50 чел., Казанская на 55 мужчинъ и 30 женщинъ, Курская на 120 человѣкъ, Псковская на 80 человѣкъ, Смоленская на 40 человѣкъ, Симферопольская и Екатеринославская на 100 чел., Одесская (Херсонская) вмѣстѣ съ домомъ умалишенныхъ на 200 чел., Саратовская на 128 и пр.). Самое увеличеніе, за немногими исключеніями, еще только предположено, и надлежащее увеличеніе сдѣлается возможнымъ только по точномъ приведеніи въ извѣстность средствъ земства по дѣламъ общественнаго призрѣнія. Нѣкоторыя земскія собранія пришли къ заключенію, что необходимо, не увеличивая тотчасъ комплекта земской богадѣльни, устроить новыя богадѣльни въ губерніи. Такъ Тамбовская губернская управа журналомъ своимъ 1-го іюля 1868 г. постановила: предложить крестьянамъ устроить въ центральныхъ мѣстахъ богадѣльни, согласно 1634 и 1635 ст. Т. XIII, употребивъ на то штрафныя съ крестьянъ деньги, хранящіяся при волостныхъ правленіяхъ; содержаніе въ такихъ богадѣльняхъ должно быть или на счетъ родственниковъ или на счетъ обществъ. Такая мѣра, по мнѣнію управы, совершенно необходима, ибо земскія богадѣльни всегда переполнены и вакансій открывается мало (Сборникъ извѣстій по Тамбов. губ. вып. I, стр. 163). Новгородское губернское собраніе, въ сессію

1865 г. представило губернатору о необходимости осуществить мысль, (выраженную въ № 23 газеты *День*, 1865 г.) объ учрежденіи при монастыряхъ богадѣленъ для призрѣнія дряхлыхъ бѣдняковъ, немогущихъ работать. Въ Новгородской губерніи, какъ представляло земское собраніе, имѣется до тридцати монастырей, получающихъ годоваго дохода до 143 тысячъ и имѣющихъ слишкомъ девять тысячъ десятинъ земли. (Ж. Новг. собр. 1865, стр. 349). 3) Земскія управы, принявъ въ свое вѣдѣніе богадѣльни, озаботились измѣнить администрацію оныхъ: прежде всего стали выводить призрѣвавшихся въ богадѣльняхъ сиротъ, а нѣкоторымъ земствамъ, какъ напр. Новгородскому, удалось привести богадѣльни въ совершенно иной видъ. (Колмовская богадѣльня, имѣющая мужское отдѣленіе на 70 человѣкъ, и женское — на 30).

2) *Призрѣніе дѣтей.*

§ 171.

Призрѣніе дѣтей объемлетъ выполненіе слѣдующихъ задачъ: 1) оказаніе пособія бѣднымъ родителямъ въ дѣлѣ воспитанія и образованія ихъ дѣтей; 2) призрѣніе дѣтей, рожденныхъ внѣ брака и покидаемыхъ родителями, и 3) призрѣніе сиротъ.

а) *Оказаніе пособія бѣднымъ родителямъ въ дѣлѣ воспитанія и образованія ихъ дѣтей*, какъ замѣчено было выше, является въ одно и тоже время и мѣрою пособія бѣднымъ и мѣрою предупрежденія нищеты въ будущемъ этихъ лицъ. Эта мѣра въ различныхъ обществахъ можетъ имѣть весьма различное примѣненіе по объему и различіе по важности и значенію. Физіологія различныхъ обществъ можетъ показать, что вслѣдствіе историческихъ условій имѣются классы людей, дѣйствующихъ умственными трудами и создающихъ такую жизненную обстановку, при которой дѣти ихъ, для обезпеченія своего пропитанія, должны пріобрѣсть значительное образованіе, такъ какъ не могутъ обратиться прямо къ ремесленному или промышленному труду. Если родители не въ состояніи доставить имъ такого образованія, то имъ грозитъ горькая будущность: вытти изъ своей обстановки, обратиться къ ручному труду въ состояніи, какъ показываетъ опытъ, весьма небольшой процентъ таковыхъ. Къ дѣятельности и въ промышленномъ мірѣ они напротивъ получаютъ большую способность при глубокомъ образованіи. Такое положеніе представляетъ напр. образованный классъ въ Германіи. Сознаніе

этого представляется въ пониманіи каждою образованною семьею, не только отцомъ, но и родственниками, обязанности обезпечить членамъ своей семьи прежде всего возможность получить высшее, университетское образованіе. Этимъ же объясняются и многоразличныя пожертвованія, фундуши, стипендіи, которыми владѣютъ германскія школы. (Объ этомъ см. ниже, въ разд. I части 2-й). Въ нѣсколько подобныхъ условіяхъ стоитъ въ русскомъ обществѣ классъ чиновниковъ и военныхъ офицеровъ и классъ дѣтей духовенства. Императоръ Петръ I, обязавъ всѣхъ дворянъ служить въ теченіи цѣлой жизни, либо въ гражданской, либо въ военной службѣ, не сдѣлалъ вмѣстѣ съ тѣмъ службу исключительнымъ достояніемъ класса дворянства; напротивъ канцелярская дѣятельность потянула къ себѣ мкожество лицъ и изъ другихъ состояній. Небольшіе оклады жалованья какъ гражданскихъ, такъ и военныхъ слугъ вызвали уже въ $^1/_2$ XVIII ст. необходимость оказывать семействамъ служащихъ различныя пособія и прежде всего облегчить имъ возможность образовывать ихъ дѣтей. Отсюда стремленіе правительства учреждать различнаго рода военноучебныя заведенія для даровaго образованія дѣтей военныхъ; измѣненіе этой системы въ систему выдачи небогатымъ военнымъ денегъ на руки для первоначальнаго подготовительнаго образованія ихъ дѣтей явилось только въ новѣйшее время, при общей реформѣ военноучебныхъ заведеній. (См. объ этомъ ниже, разд. I части II). При учрежденіи приказовъ общественнаго призрѣнія императрицею Екатериною II, на нихъ общимъ образомъ возложена обязанность оказывать пособіе народнымъ училищамъ. Впослѣдствіи, при изданіи училищныхъ уставовъ 1804 и 1828 гг. приказамъ назначено участвовать въ содержаніи гимназій и уѣздныхъ училищъ, для оказанія пособій образованію дѣтей дворянъ-чиновниковъ недостаточнаго состоянія и канцелярскихъ служителей. Такая обязанность не распространялась только на приказы Эстляндскій, Полтавскій и Черниговскій. С.-Петербургскій же приказъ кромѣ того отпускалъ ежегодно извѣстную сумму на содержаніе пансіона для дѣтей чиновниковъ и канцелярскихъ служителей, состоявшаго при Введенскомъ уѣздномъ училищѣ. Изслѣдованія о бѣдности родителей, желавшихъ воспользоваться такимъ пособіемъ приказа, возлагались на уѣздныхъ предводителей дворянства. Уѣздному предводителю, вмѣстѣ съ дворянскою опекою, указывалось руководствоваться свидѣтельствомъ нѣсколькихъ извѣстныхъ особъ о бѣдности такихъ лицъ, и при этомъ отдавать предпочтеніе дѣтямъ классныхъ чиновниковъ и канцелярскихъ

служителей, коихъ служба была долговременнѣе и отличнѣе, затѣмъ остающимся безъ всякаго призрѣнія и вообще сиротамъ, далѣе — принадлежащимъ къ бѣднымъ и вмѣстѣ съ тѣмъ многочисленнымъ семействамъ, наконецъ бывшимъ въ какомъ либо учебномъ заведеніи и заслужившимъ тамъ одобреніе. Кромѣ того каждому приказу предоставлено было право содержать при гимназіяхъ, уѣздныхъ и приходскихъ училищахъ воспитанниковъ на свой счетъ. (Т. XIII, Уст. общ. призр., ст. 700 и слѣд.). Кромѣ того, изъ остатковъ отъ чистыхъ доходовъ приказовъ общественнаго призрѣнія министру внутреннихъ дѣлъ предоставлялось употреблять шесть тысячъ рублей для помѣщенія недостаточныхъ чиновниковъ министерства внутреннихъ дѣлъ въ Петербургскія казенныя учебныя заведенія, или выдавать на одинъ годъ соотвѣтственную сумму на руки родителямъ для подготовленія ихъ дѣтей. (Прим. къ ст. 700). До 1 января 1863 г. приказы отпускали пособія и женскимъ учебнымъ заведеніямъ Императрицы Маріи.

Съ 1828 г. по 1861 г. у насъ существовали во многихъ городахъ училища для дѣтей канцелярскихъ служителей, а при Олонецкой (Петрозаводской) гимназіи для нихъ былъ и пансіонъ; въ 1861 г. дальнѣйшій пріемъ въ эти училища указано прекратить, а приказамъ предоставлено употреблять извѣстную сумму на помѣщеніе дѣтей бѣдныхъ канцелярскихъ служителей стипендіатами въ другія учебныя заведенія (ст. 709 по прод. 1863 г.). Съ введеніемъ земскихъ учрежденій, имъ, равно какъ и городскимъ обществамъ, предоставлено назначеніемъ съ ихъ стороны пособій учебнымъ заведеніямъ, доставлять дѣтямъ бѣдныхъ родителей возможность получать образованіе. Независимо отъ того, учебнымъ заведеніямъ, какъ среднимъ, такъ особенно университетамъ и высшимъ спеціяльнымъ школамъ, ихъ уставами предоставлено, какъ освобождать бѣдныхъ отъ платы, вполнѣ или отчасти, такъ и назначать бѣднымъ, отличающимся успѣхами, стипендіи, учрежденіе которыхъ въ весьма большомъ количествѣ Русское правительство въ настоящее время поставило себѣ весьма справедливою цѣлію, достигаемою уже съ немалымъ успѣхомъ. (Ср. ниже § 222 и сл.). Учредившееся въ 1859 г. въ Петербургѣ *общество для пособія нуждающимся литераторамъ и ученымъ*, имѣющее уже запаснаго капитала болѣе 40 тысячъ, кромѣ непосредственной своей цѣли, оказывать пособіе литераторамъ и ученымъ,—цѣли, достигаемой уже этимъ обществомъ съ замѣчательнымъ успѣхомъ, имѣетъ въ виду оказывать пособія и поощренія моло-

дымъ людямъ, слушающимъ лекціи въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ. И эта цѣль будетъ безъ сомнѣнія достигнута этимъ полезнѣйшимъ учрежденіемъ, если средства его получатъ значительное увеличеніе. Кромѣ того устроились общества, имѣющія цѣлію оказывать пособія учащимся въ томъ или другомъ учебномъ заведеніи. Такъ дѣйствуютъ общества вспомоществованія студентамъ Московскаго университета, такое же Кіевскаго, такое же Казанскаго, такое же С.-Петербургскаго, такое же Медико-Хирургическое Академіи, такое же Технологическаго Института, — Петровской Академіи, — Коммерческаго училища. Подобно этому при нѣкоторыхъ гимназіяхъ устроились или особые фонды или общества, имѣющія цѣлію оказывать вспомоществованіе недостаточнымъ гимназистамъ. Таковы: ученическій фондъ при Ставроп. гимназіи, общество вспомоществованія бѣднымъ воспитанникамъ Рязанской гимназіи, Томское общество для вспомоществованія учащимся и др.

Что касается пособій въ дѣлѣ доставленія образованія дѣтямъ духовенства, то до новѣйшаго времени, до преобразованія его сословныхъ началъ, духовное правительство заботилось объ учрежденіи духовныхъ училищъ для доставленія въ оныхъ образованія исключительно дѣтямъ духовныхъ. Съ реформою какъ духовноучебныхъ заведеній, такъ и правъ состоянія дѣтей духовенства, они, теряя свою исключительную принадлежность къ состоянію духовенства, могутъ наравнѣ со всѣми другими пользоваться существующими пособіями для полученія образованія. Но какъ и новый уставъ семинаріи (1867 г.) дѣлаетъ эти заведенія, содержимыя въ каждой епархіи на суммы Св. Синода, съ пособіемъ отъ государственнаго казначейства, не только учрежденіями общеобразовательными, соотвѣтствующими гимназіямъ, но и доставляющими спеціяльное богословское образованіе, то духовенству предоставлено: на его средства, для дѣтей его, непоступившихъ на штатныя вакансіи въ семинарію, учреждать параллельные классы. (Ср. ниже разд. I, ч. 2). Для обезпеченія дѣтей духовенства, получившихъ образованіе, а вмѣстѣ и для оказанія помощи престарѣлымъ и одряхлѣвшимъ духовнымъ, въ рукахъ попечительствъ о бѣдныхъ духовнаго званія было до 1867 г. еще такое средство: на мѣста престарѣлыхъ, больныхъ и умершихъ опредѣлять преимущественно ихъ родственниковъ, принимавшихъ на себя обязательство доставлять своимъ предшественникамъ содержаніе. (Т. XIII, ст. 1617). Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта 22 мая 1867 г., отмѣнивъ это постановленіе и связанное съ

нимъ правило объ опредѣленіи на вакансіи церковнослужительскихъ мѣстъ тѣхъ кандидатовъ, которые вступятъ въ бракъ съ дочерьми или родственницами отставляемыхъ, удержало въ силѣ бывшее постановленіе закона о принимании сиротъ такихъ духовныхъ на казенное содержаніе въ училища. (Ст. 1617 по прод. 1868).

§ 172.

б) *Призрѣніе дѣтей, рожденныхъ внѣ брака и покидаемыхъ родителями.* Оставленіе родителями только что родившихся дѣтей существовало и въ старыхъ обществахъ, продолжается и въ новомъ. Въ древнихъ обществахъ грубая власть отца семейства, имѣвшаго право безнаказанно умерщвлять своего ребенка, служила основаніемъ возможности бросить родившееся дитя. Хотя, по вліянію христіанства, въ IV столѣтіи начали установлять за умерщвленіе дѣтей строгія наказанія, смертную казнь, но христіанская церковь, стремившаяся поставить на здоровыя основанія семью, провела рѣзкую черту между дѣтьми, рожденными въ бракѣ и рожденными внѣ брака, незаконными или натуральными. Оставленіе на произволъ судьбы незаконнорожденнаго его матерью и нерѣдко убіеніе его побудило прежде всего церковь открыть пріюты, кудабы могла мать, желающая бросить своего ребенка, его принести: церковная паперть сдѣлалась прежде всего убѣжищемъ для дѣтей, покидаемыхъ какъ матерью, незаконно ихъ прижившею, такъ и родителями, желавшими отдѣлаться отъ своего ребенка, хотя законнаго, но кажущагося имъ тяжелымъ бременемъ. Недостатокъ образованія и главнымъ образомъ бѣдность служатъ и теперь главными причинами бросанія рождающихся дѣтей. Рядомъ съ косвенными мѣрами, — распространеніемъ образованія, улучшеніемъ экономическаго строя, измѣненіемъ законовъ, ставящихъ незаконнорожденнаго въ отрицательное соціяльное положеніе, — и теперь остается какъ прямая, непосредственно направленная къ сохраненію жизни покидаемыхъ дѣтей, мѣра — въ учрежденіи *воспитательныхъ домовъ*. Такіе домы явились необходимостію послѣ того, какъ церковь объявила свои храмы убѣжищемъ для покидаемыхъ дѣтей. Первоначально церковные старосты, принявъ положенныхъ на паперти дѣтей, предлагали кому либо изъ прохожанъ взять такого ребенка на вскормленіе и воспитаніе, и таковой пріобрѣталъ его, по грекоримскимъ законамъ, въ качествѣ раба. Въ VII в. архіепископъ Датей устроилъ въ Миланѣ на собственный счетъ воспитательный домъ

или пріютъ для подкидышей (exsenodochium). Съ XIII ст. въ различныхъ городахъ югозападной европы, по вліянію епископовъ, учреждаются такіе воспитательные домы, подъ именемъ пріютовъ или учрежденій Св. Духа: учредившійся въ XII ст. орденъ Св. Духа имѣлъ задачею заботиться объ участи подкидышей. Съ тѣхъ поръ и до половины XIX ст. во всѣхъ городахъ западной европы начинаютъ, по вліянію католической церкви, учреждаться воспитательные домы, особенно на югѣ европы, а во Франціи со времени Франциска I воспитательные домы сдѣланы государственнымъ учрежденіемъ. О постановленіи воспитательныхъ пріютовъ на надлежащія основанія особенно позаботилось правительство послѣ революціи: декретомъ Наполеона I 1811 г., узаконившимъ подробнѣйшія правила о воспитательныхъ домахъ, облегчавшія способы доставленія покидаемыхъ дѣтей въ эти пріюты, надѣялись совершенно обезпечить этотъ вопросъ. Но въ протестантскихъ земляхъ въ XIX ст. начали закрывать воспитательные домы, какъ учрежденія, вредящія народной нравственности и надлежащему развитію соціяльнаго строя. Доказываютъ, что тамъ, гдѣ имѣются воспитательные домы, количество незаконнорожденыхъ значительно болѣе, чѣмъ въ тѣхъ странахъ, гдѣ такихъ домовъ нѣтъ. *Хюгель*, въ своемъ прекрасномъ изслѣдованіи (*Hügel*, Die Findelhäuser u. das Findelwesen Europas Вѣна, 1863) о воспитательныхъ домахъ, написанномъ вслѣдствіе принятаго на съѣздѣ германскихъ естествоиспытателей и врачей въ Вѣнѣ въ сентябрѣ 1856 г. положенія о необходимости точнѣйшаго изученія смертности дѣтей въ воспитательныхъ домахъ, между прочимъ приводитъ такія статистическія данныя: въ тѣхъ государствахъ Европы, гдѣ имѣются воспитательные домы (Австрія—36, Франція—101, Великобританія—2, Россія—(2), по отношенію къ которой автору извѣстны только Петербургскій и Московскій воспитательные домы, въ Привислянскихъ губерніяхъ—3, Швеція—1, Данія—1, Бельгія—9, Испанія—49, Португалія—21, Италія—127, Римская обл.—4), при общемъ количествѣ народонаселенія въ 207 слишкомъ милліоновъ, на 7.728,095 рожденій приходится 700,589 незаконныхъ, что составляетъ 9,97% (стр. 333). Между тѣмъ въ государствахъ, гдѣ воспитательныхъ домовъ вовсе не имѣется (Германія, за исключеніемъ Австріи, Норвегія, Нидерланды, Швейцарія, Турція), при народонаселеніи въ 43½ милліона, на 1.461,991 рожденій приходится 135,991 незаконныхъ, что составляетъ 9,29%. (стр. 389).

Изъ этихъ данныхъ оказывается разница весьма незначительною, недоказывающею, чтобы воспитательные домы содѣйствовали развитію народной безнравственности. Гораздо важнѣе возраженіе противъ воспитательныхъ домовъ заключается въ томъ, что они разрушаютъ семейную связь между родителями и дѣтьми, отправляемыми въ воспитательный домъ, такъ какъ нетолько незаконнорожденныхъ помѣщаютъ въ эти учрежденія, но и законныхъ дѣтей туда запираютъ родители, надѣясь освободиться отъ издержекъ на ихъ воспитаніе. Хотя воспитательные домы и возвращаютъ обратно дѣтей родителямъ, нѣкоторые какъ напр. Французскіе за вознагражденіе, другіе какъ Австрійскіе, безденежно, но процентъ требуемыхъ родителями изъ воспитательныхъ домовъ дѣтей весьма невеликъ. Такое содѣйствіе со стороны государства къ разрушенію семьи, къ поощренію родителей покидать собственныхъ дѣтей разсматриваютъ въ Германіи, какъ крайнюю безнравственность. Въ этомъ отношеніи особенно опираются на приводимыя въ соч. *Кетле* (Quetelet, sur l'homme, I, стр. 238) цифры, что въ Майнцѣ, въ періодъ отъ 1799—1811 было брошено 30 дѣтей, когда же 7 ноября 1811 г. устроили воспитательный домъ, то въ теченіи трехъ лѣтъ и 4 мѣсяцевъ въ него принесено было 516 дѣтей; по закрытіи же его, въ теченіи 9 лѣтъ было только 7 брошенныхъ дѣтей. Подобныя же явленія представляются въ Бельгіи, при опытахъ учрежденія и закрытія воспитательныхъ домовъ. Далѣе, указываютъ на то невыгодное явленіе, что воспитательные домы, отдавая питомцевъ на вскормленіе небогатому сельскому классу за деньги, создаютъ крайне невыгодный промыселъ кормилицъ, которыя, получая отъ воспитательныхъ домовъ питомцевъ для вскормленія грудью, оставляютъ собственныхъ дѣтей безъ вскормленія, результатомъ чего является разслабленіе и болѣзненность населенія. При этомъ, замѣчаютъ, и самыя цѣли воспитательныхъ домовъ, не смотря на такія жертвы и на громадность полагаемыхъ на эти учрежденія издержекъ, не достигаются: смертность питомцевъ воспитательныхъ домовъ громадна. *Хюгель* вычисляетъ, что на всѣ воспитательные домы въ Европѣ ежегодно издерживается до 98 милл. гульденовъ (стр. 333), между тѣмъ въ лучшихъ воспитательныхъ домахъ смертность дѣтей доходитъ до 60%. Принимая далѣе во вниманіе, что существованіе воспитательныхъ домовъ прямо противорѣчитъ и мѣшаетъ надлежащимъ началамъ призрѣнія бѣдныхъ, многіе германскіе мыслители доказываютъ необходимость совершеннаго уничтоженія воспитательныхъ домовъ.

(См. напр. Rob. v. Mohl. Polizeiwiss. I, стр. 454). Но подвергая изученію точныя данныя, собранныя въ сочиненіи Хюгеля, можно придти къ заключенію, что не сами воспитательные домы создаютъ эти невыгодныя данныя, но напротивъ невыгодныя условія соціальнаго строя составляютъ причины все увеличивающагося количества покидаемыхъ дѣтей. Потому дѣйствовать необходимо на измѣненіе этихъ условій, прежде, чѣмъ закрывать воспитательные домы. Изучая прежде всего законоположенія тѣхъ государствъ, въ которыхъ воспитательныхъ домовъ вовсе нѣтъ, нельзя не убѣдиться, что отъ состоянія удовлетворительности тамъ еще далеки: предупредительныя мѣры, изобрѣтаемыя въ замѣнъ воспитательныхъ домовъ, крайне искусственны и отяготительны. Пруссія, мѣры которой принимаются теперь и въ другихъ германскихъ государствахъ, недопускающихъ воспитательныхъ домовъ, приняла слѣдующія мѣры: 1) дабы родители не бросали дѣтей своихъ, прижитыхъ въ бракѣ, Пруссія строитъ свою систему призрѣнія бѣдныхъ на обязанности родственниковъ оказывать помощь: нетолько мать ребенка, но и отецъ, затѣмъ родственники матери и далѣе родственники отца призываются къ оказанію помощи; при недостаточности ихъ эта обязанность помощи возлагается на Armenverbände и наконецъ на существующія благотворительныя учрежденія; при невозможности родителямъ содержать своихъ дѣтей, они помѣщаются въ сиротскіе домы, которыхъ въ Пруссіи 120, или родителямъ даются отъ общины пособія; 2) чтобы рожденные внѣ брака не были бросаемы, Прусскій законъ предписываетъ многосторонній, возлагаемый какъ на родственниковъ, такъ въ особенности на повивальныхъ бабокъ надзоръ за беременными, внѣ брака состоящими, дабы фактъ разрѣшенія отъ бремени могъ быть многимъ извѣстенъ и обезпечить возможность судебнаго преслѣдованія въ случаѣ умерщвленія ребенка, а за такое умерщвленіе законъ грозитъ строгими наказаніями. Обезпечивая затѣмъ такимъ беременнымъ возможность разрѣшенія отъ бремени съ надлежащими пособіями при устроенныхъ родильныхъ домахъ и повивальныхъ институтахъ, Прусскій законъ (Das allgemeine Landrecht) держится совершенно противоположнаго начала сравнительно съ Франціею (гдѣ «la recherche de la paternité est interdite»), именно обезпечиваетъ для разрѣшившейся отъ бремени право искать присужденія содержанія себѣ и ребенку отъ отца, далѣе самому незаконнорожденному предоставляетъ отъискивать отца и получить назначенное въ законѣ обезпеченіе. (См. *Hügel*, стр.

338—381). *Швейцарія*, не имѣющая воспитательныхъ домовъ, принимаетъ подкинутыхъ дѣтей въ госпитали и затѣмъ размѣщаетъ ихъ на воспитаніе въ семейства за вознагражденія. Изучая положеніе этого вопроса въ государствахъ, допускающихъ воспитательные домы и въ странахъ, такихъ учрежденій не имѣющихъ, *Хюгель* приходитъ къ выводу, что воспитательныхъ домовъ не за чѣмъ уничтожать, но необходимо привести въ лучшее положеніе. Онъ думаетъ, что необходимо позаботиться: 1) объ уменьшеніи числа принимаемыхъ въ воспитательные домы дѣтей, а этого можно достигнуть поднятіемъ народной нравственности, лучшею администраціею по призрѣнію бѣдныхъ, измѣненіемъ соціальнаго положенія незаконнорожденныхъ, улучшеніемъ родильныхъ домовъ и промысла повивальныхъ бабокъ, улучшеніемъ правилъ о способахъ пріема въ воспитательные домы, именно уничтоженіемъ дреладовъ или туровъ (развившихся въ Италіи, введенныхъ во Франціи впервые въ 1804, узаконенныхъ декретомъ 1811 г., уничтоженныхъ въ 1834 г.), которыми обезпечивалась возможность секретнаго представленія въ воспитательный домъ ребенка, и устроеніемъ коммиссіи, принимающей ребенка, и снабженіемъ ея такою инструкціею, которая имѣетъ цѣлію принимать въ домъ совершенно безпомощныхъ дѣтей и содѣйствовать, посредствомъ сношенія съ органами общественнаго призрѣнія бѣдныхъ, чтобы родители, приносящіе дѣтей своихъ въ воспитательный домъ только по причинѣ бѣдности, могли вслѣдствіе полученія пособій удержать ихъ у себя; наконецъ, посредствомъ переведенія дѣтей изъ одного воспитательнаго дома въ другой отдаленнѣйшій, что побуждаетъ родителей взять дѣтей къ себѣ. 2) Необходимо принять мѣры для уменьшенія смертности питомцевъ воспитательныхъ домовъ. Хотя смертность незаконнорожденныхъ дѣтей представляется большею сравнительно съ смертностью законныхъ (напр. во Франціи незаконнорожденныхъ до годичнаго возраста умираетъ 30%, а законныхъ только 13%), но смертность питомцевъ воспитательнаго дома гораздо большая сравнительно съ смертностію и незаконныхъ дѣтей. Такъ (въ 1855) въ воспитательныхъ домахъ въ Вѣнѣ изъ 15,428 дѣтей до годичнаго возраста умерло 5,948, въ Москвѣ изъ 24.348—6,633, въ Парижѣ изъ 15,805—4,719. Наибольшая смертность ихъ въ тѣхъ воспитательныхъ домахъ, гдѣ не кормятъ грудью, а даютъ искусственное питаніе. Уменьшенія смертности дѣтей можно достигнуть: измѣненіемъ порядка ихъ пріема, улучшеніемъ содержанія кормилицъ, улучшеніемъ способовъ пе-

ревозки дѣтей въ деревни, наблюденіемъ за содержаніемъ и воспитаніемъ ихъ въ деревняхъ, улучшеніемъ самаго устроенія зданій воспитательныхъ домовъ, ихъ хозяйства и внутренней администраціи. 3) Необходимо сдѣлать реформы, клонящіяся къ облегченію возможностк родителямъ получать обратно своихъ дѣтей изъ воспитательнаго дома. Далѣе 4) необходимо приложить большія заботы для доставленія образованія питомцамъ воспитательнаго дома и обезпеченія ихъ соціальнаго положенія. (См. *Hügel*, стр. 393 и слѣд.).

§ 173.

Въ Россіи съ XVIII ст. начинаются заботы о призрѣніи подкидышей. Въ царствованіе Петра I Новгородскій митрополитъ Іовъ учредилъ близъ Новгорода въ Колмовѣ пріютъ для призрѣнія *зазорныхъ младенцевъ*. По примѣру этого пріюта Петръ I повелѣлъ учредить таковые по всѣмъ губерніямъ, (№№ 2,467, 2,477, ср. выше § 151), но отдѣльныхъ пріютовъ не учредили, а предполагалось принимать подкидышей въ госпитали: указомъ 1715 г. предписывалось, чтобы не подкидывали такихъ младенцевъ въ непристойныя мѣста, а приносили бы къ вышеозначеннымъ госпиталямъ и клали тайно въ окно, дабы лица приносящихъ не было видно». (№ 2953). Но эти заботы Петра I не осуществились до Екатерины II. Вслѣдствіе представленнаго *И. И. Бецкимъ*, стяжавшимъ знаменитое имя въ исторіи призрѣнія бѣдныхъ въ Россіи, доклада, что необходимо устроить такое заведеніе, которое служило бы пріютомъ для несчастныхъ дѣтей и для бѣдныхъ женщинъ, имѣющихъ разрѣшиться отъ бремени—«представить способъ нетолько къ хорошему и полезному воспитанію невинно-существующихъ дѣтей, но и къ отвращенію безчисленнаго множества убійствъ, которыя совершаются злосчастными матерями, какъ надъ родившимися, такъ и надъ заключенными еще въ утробѣ ихъ младенцами», — изданъ былъ манифестъ 1 сентября 1763 г. «объ учрежденіи въ Москвѣ воспитательнаго дома, съ особымъ госпиталемъ для неимущихъ родильницъ». Въ слѣдующемъ году и открылся Императорскій воспитательный домъ въ Москвѣ, а въ 1770 г. таковой же въ Петербургѣ. Поставленные въ управленіе Опекунскаго Совѣта (§ 155), оба эти центральные воспитательные дома, имѣющіе богатыя средства, занимаютъ мѣсто между важнѣйшими изъ такихъ учрежденій въ Европѣ. Въ новѣйшее время новыми правилами,

изданными для принятія младенцевъ въ воспитательные домы и для отчисленія питомцевъ изъ воспитательнаго дома стремятся достигнуть съ одной стороны уменьшенія числа приносимыхъ дѣтей, съ другой—обезпеченія соціальнаго положенія питомцевъ. Въ вѣдѣніи каждаго изъ воспитательныхъ домовъ находится болѣе 20 т. питомцевъ, изъ коихъ около тысячи содержатся въ грудныхъ отдѣленіяхъ и болѣе 20 тысячъ въ деревняхъ. Ежегодно принимается въ каждый до 7 т. Временныя правила 1867 г. относительно пріема дѣтей имѣли цѣлію какъ ослабить принесеніе родителями ихъ законныхъ дѣтей, такъ и поощрить посредствомъ выдачи пособій содержаніе дѣтей дома по крайней мѣрѣ въ теченіи перваго мѣсяца, представляющаго особую смертность въ воспитательномъ домѣ. Съ этою цѣлію новыя правила установляютъ: дѣтей, приносимыхъ въ теченіи первыхъ десяти дней по рожденіи, принимать безпрепятственно во всякое время дня и ночи и безъ требованія метрическаго свидѣтельства, какъ это дѣлалось и до сихъ поръ; таковыхъ дѣтей возвращать безвозмездно матерямъ или принесшимъ ихъ лицамъ, если пожелаютъ, только въ теченіи первыхъ шести недѣль; послѣ этого срока таковые вовсе не возвращаются. Дѣтей, приносимыхъ въ возрастѣ старѣе десяти дней, принимать неиначе, какъ крещеными и съ представленіемъ церковнаго метрическаго свидѣтельства въ пакетѣ, запечатанномъ церковною печатью. Такихъ дѣтей возвращать родителямъ или родственникамъ неиначе, какъ по уплатѣ расходовъ, понесенныхъ воспитательнымъ домомъ. Подкидыши, хотя принимаются въ воспитательный домъ, на одинаковыхъ основаніяхъ съ дѣтьми, неимѣющими десяти дней, но о нихъ сообщается полиціи для производства слѣдствія, и въ случаѣ открытія отца или матери, дитя возвращается по принадлежности. (С У. 1867, № 892). Эти правила, какъ можно судить изъ отчета самого спб. воспитательнаго дома за 1869 г., достигаютъ совершенно противоположныхъ цѣлей. Въ 1869 г. принесено незаконныхъ дѣтей 6,368, т. е. на 228 болѣе, чѣмъ въ 1868 г. и на 312 болѣе, чѣмъ въ 1867 г. Точно также въ 1867 г., когда на приносимыхъ дѣтей метрическихъ свидѣтельствъ не требовалось вовсе, поступило дѣтей до пятидневнаго возраста 2,641, т. е. около 44% всѣхъ принесенныхъ дѣтей; съ введеніемъ новыхъ правилъ, въ 1868 году такихъ дѣтей было принесено 2,989 (49%), а въ 1869 г.—3,584 (56%). Чрезвычайно важною является принятая въ Петербургскомъ воспитательномъ домѣ съ 1 мая 1869 г. временная, въ видѣ опыта, мѣра, что за каждаго

ребенка, принесеннаго съ метрическимъ свидѣтельствомъ, въ возрастѣ не менѣе шести недѣль и не старѣе двухъ мѣсяцевъ, выдавалось просившимъ о томъ за вскормленіе ребенка до означеннаго возраста, десять рублей, а если представлялось свидѣтельство о привитіи ребенку оспы, то еще три рубля; при этомъ матерямъ, приносившимъ дѣтей въ возрастѣ не старѣе одного мѣсяца, предоставлялось, если желали, воспользоваться означеннымъ пособіемъ, брать ихъ черезъ три дня еще на двѣ недѣли домой. Такая мѣра сокращаетъ расходы воспитательнаго дома и уменьшаетъ смертность. Правилами 7 іюня 1869 г. установлено питомцевъ воспитательнаго дома, какъ воспитывающихся въ деревняхъ, такъ и состоящихъ въ услуженіи въ заведеніяхъ вѣдомства учрежденій Императрицы Маріи, увольнять изъ вѣдомства воспитательнаго дома, по достиженіи совершеннолѣтія (21 года) и приписывать къ податнымъ состояніямъ (С. У. 1869, № 541). Эти правила пополнены новыми: для увольненія обоего пола питомцевъ изъ вѣдомства Московскаго Воспитат. дома, изд. въ 1871 г. По этимъ правиламъ питомцы Моск. Восп. дома, по достиженіи 21 года, увольняются изъ вѣдомства Восп. дома и приписываются къ податнымъ сословіямъ, за исключеніемъ слабосильныхъ и одержимыхъ неизлечимыми болѣзнями, остающихся до поправленія на попеченіи Воспит. дома. Увольняемые изъ вѣдомства получаютъ въ пособіе, питомцы по 35 р., а питомицы по 30 р., а послѣднія, при выходѣ въ замужество еще отъ 20 р. — 50 р. (С. У. 1871, № 456). Кромѣ того для Петербургскаго Воспитательнаго дома въ новыхъ правилахъ 1871 г., пополненныхъ въ 1874 г. сдѣлано существенное измѣненіе сравнительно съ временными правилами. Именно, по этимъ правиламъ въ воспитат. домъ безпрепятственно принимаются незаконнорожденные младенцы въ возрастѣ не старѣе года, и если принесены съ выписками изъ метрическихъ книгъ, хотя бы эти выписки были и въ запечатанномъ конвертѣ, могутъ быть возвращаемы ихъ матерямъ или родственникамъ въ теченіи трехъ лѣтъ отъ рожденія, если таковые окажутся благонадежными къ устройству участи питомцевъ, безъ требованія всякой платы, но съ обязательствомъ внести на имя питомца какую либо сумму не менѣе 50 рублей или представить другое какое либо обезпеченіе; по достиженіи питомцами трехлѣтняго возраста допускается отдача ихъ въ усыновленіе или удочереніе постороннимъ лицамъ. За каждаго ребенка, приносимаго съ метрическою выпискою о незаконномъ его рожденіи, въ возрастѣ отъ шести недѣль до двухъ мѣсяцевъ, выдавать

приносящимъ, за вскормленіе ребенка, десять рублей, а если представлено свидѣтельство о привитіи ему оспы, еще три рубля; матерямъ же дѣтей, приносимыхъ въ возрастѣ не болѣе мѣсяца отъ рожденія, предоставляется, для полученія означеннаго пособія, брать дѣтей въ теченіе трехъ дней послѣ приноса обратно и приносить ихъ въ Воспитательный домъ вторично, въ возрастѣ отъ шести недѣль до двухъ мѣсяцевъ, но неиначе какъ съ метрическимъ свидѣтельствомъ (Это правило, имѣющее въ виду достигнуть сокращенія приноса дѣтей въ первые дни жизни и тѣмъ уменьшить какъ ихъ смертность, такъ и расходы, распространяется и на Московскій Воспит. домъ). Что касается законныхъ дѣтей, то ихъ дозволено принимать не старше 10 мѣсяцевъ только на временное вскормленіе до годичнаго возраста и притомъ лишь въ тѣхъ исключительныхъ случаяхъ, когда мать ребенка умерла, или такъ больна, что сама грудью кормить не можетъ, а отецъ не имѣетъ средствъ нанять кормилицу. Подкидышей же принимать, сообщая немедленно мѣстной полиціи для производства дознанія и въ случаѣ открытія родителей возвращать дитя по принадлежности, а въ противномъ случаѣ зачислять его въ питомцы дома. (С. У. 1871, № 619, 1874 г. № 229). Спб. воспитательный домъ имѣетъ для своихъ питомцевъ нѣсколько учебныхъ заведеній, училище фельдшерицъ, нянекъ, женское училище, учительскую семинарію и 70 сельскихъ школъ. Изъ 30,000 ежегодно содержимыхъ воспитательнымъ домомъ питомцевъ ежегодно умираетъ 20% (6000); умирающихъ до 2-хъ лѣтняго возраста 45%, отъ 3—7 л. — 5,9%, отъ 17—21 г. — 1,2%. Содержаніе Спб. воспитательнаго дома обходится до 900 т. Въ 1872 г. издержано 926,398 р., изъ коихъ на содержаніе грудныхъ дѣтей 188 т., на содержаніе въ деревняхъ 402 т., на перевозку въ деревни 20 т., на обученіе грамотѣ 44 т., на служащихъ по управленію 69 т., остальныя 200 т. на хозяйственную часть. (Извлеченіе изъ отчета за 1872, въ Правит. В. 1873, №№ 164—167).

Кромѣ столичныхъ воспитательныхъ домовъ Императрица Екатерина II желала устроенія таковыхъ и въ губерніяхъ. Приказамъ общественнаго призрѣнія, поручено было между другими человѣколюбивыми учрежденіями устроивать и воспитательные домы. Устроеніе таковыхъ со стороны приказовъ шло весьма медленно, а въ 1828 г. послѣдовалъ указъ, коимъ повелѣвалось въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ еще приказами не устроилось воспитательныхъ домовъ, вновь такихъ не устроивать, а тамъ гдѣ воспитательные домы уже устроились, они были ограничены

въ дѣятельности сравнительно съ требованіями, на нихъ возложенными по учрежденію о губерніяхъ. Именно, свободный пріемъ младенцевъ въ такіе домы прекращенъ, а дозволено принимать младенцевъ только въ неизбѣжныхъ случаяхъ, напр. въ случаѣ поднятія младенца полиціею. (2-е П. С. № 2125). Только одному Орловскому приказу, въ видѣ изъятія, дозволено было принимать подобныхъ дѣтей, а съ 1850 г., за недостаточностію его способовъ, ему разрѣшено было отправлять такихъ дѣтей въ Московскій воспитательный домъ. Доставленныхъ въ приказы подкидышей законъ указывалъ отдавать для вскормленія и воспитанія частнымъ лицамъ, особенно поселянамъ, съ причисленіемъ къ ихъ семействамъ, но съ положеніемъ ихъ въ окладъ податей и повинностей не прежде достиженія ими совершеннолѣтія (21 года) (Т. XIII, уст. общ. призр., ст. 550 и слѣд.), или опредѣлять по совершеннолѣтіи въ службу или пристроивать къ мастерствамъ. Въ 1857 г. въ вѣдѣніи приказовъ всего было 8 воспитательныхъ домовъ и 14 ихъ отдѣленій. (Ср. § 151). Обязанности Приказовъ по призрѣнію подкидышей перешли теперь на земскія учрежденія, большинство которыхъ руководствуются въ этомъ отношеніи прежними началами приказа—назначаютъ ежегодно опредѣленную сумму для вознагражденія тѣхъ лицъ, которыя берутъ на себя вскормленіе питомцевъ. Такъ Псковская губернская управа отпускаетъ на этотъ предметъ 300 р. (Ж. 1868, Пр. стр. 38), Екатеринославская—200 р. (Ж. 1868, стр. 135), Херсонская—300 р. (Ж. 1866, Пр. стр. 192); послѣдняя, для наблюденія за надлежащимъ вскормленіемъ подкидышей, отдаваемыхъ частнымъ кормилицамъ, съ платежемъ 4 р. въ мѣсяцъ, въ 1869 приняла такую мѣру: каждая кормилица ежемѣсячно, наканунѣ полученія вознагражденія, обязана явиться въ контору Херсонскихъ богоугодныхъ заведеній, гдѣ одинъ изъ врачей, по осмотрѣ дитяти, дѣлалъ бы надпись на выданномъ кормилицѣ свидѣтельствѣ о томъ, въ какомъ положеніи находится ребенокъ и какъ выполняетъ свою обязанность кормилица. (Сборн. Херсон. земства, 1869, № 8, стр. 21). Нѣкоторыя земскія управы удержали воспитательныя отдѣленія. Такъ, при Воронежской городской больницѣ находится отдѣленіе для подкидышей, которыхъ потомъ отдаютъ на воспитаніе въ частныя руки. Въ годъ таковыхъ доставляется до 8; они содержатся на пожертвованный г. Станевичемъ капиталъ—2 тысячи. (Докладъ Воронеж. управы собр. 1866, В. 1867, стр. (181). Въ Смоленскѣ, при больницѣ богоугодныхъ заведеній болѣе 20 лѣтъ состояла палата для подкиды-

шей; ниодно изъ принятыхъ въ нее въ теченіи 20 лѣтъ дѣтей не осталось въ живыхъ, вслѣдствіе чего земское собраніе въ 1867 г. представило ходатайство о передачѣ земству находящагося возлѣ больницы зданія бывшей кордегардіи, для устроенія надлежащаго помѣщенія для подкидышей. (Ж. 1867, стр. 135). Воспитательное отдѣленіе, для пріема 10 мальчиковъ и 10 дѣвочекъ, было и при богадѣльнѣ Новгородскаго приказа. Нѣкоторыя земскія собранія, какъ напр. Тверское, рѣшились вовсе закрыть воспитательныя отдѣленія вслѣдствіе тѣсноты помѣщенія и отдаютъ подкидышей на воспитаніе въ частныя руки, съ платою до 2 р. въ мѣсяцъ. (Протоколы засѣданій 1868 г., стр. 103). Устроенный въ Курскѣ *пріютъ подкидышей*, на который земство ежегодно издерживало до 4-хъ т. рублей, предположено въ 1869 г. закрыть, такъ какъ смертность дѣтей стала принимать чрезвычайные размѣры отъ крайне заразительнаго воздуха и половиннаго только штата кормилицъ. Пріютъ этотъ былъ учрежденъ земствомъ въ 1867 на 24 грудныхъ младенца, при 12 кормилицахъ. Съ мая 1867 г. по 1 ноября 1869 г. было принято 252 ребенка, и изъ нихъ умерло 207. (Журн. собр. 1869 г. Курскъ, 1870, стр. 169). Напротивъ, нѣкоторыя земскія собранія стремятся развить учрежденіе воспитательныхъ домовъ. Такъ Орловское земство, до 1867 г. обезпеченное правомъ отсылать подкидышей въ Московскій воспитательный домъ, поставлено было въ чрезвычайное затрудненіе объявленіемъ послѣдняго въ 1867 г., что будутъ принимаемы только подкидыши Московскаго уѣзда. Губернское собраніе поручило тогда управѣ раздавать подкидышей крестьянскимъ семействамъ, сдѣлавъ для этого повѣщенія чрезъ мировыхъ посредниковъ, уѣздныя управы, волостныя правленія и даже чрезъ гласныхъ. Но уже въ маѣ 1867 г. ихъ находилось въ Орлѣ 60; выведенныя за три года статистическія данныя показываютъ, что нужно имѣть средства для принятія не менѣе 250 дѣтей. Земство предполагаетъ обратить отдѣленіе для грудныхъ дѣтей при больницѣ, стоющее земству ежегодно 20 т.,—въ воспитательный домъ; собраніе 1867 г. поручило разобрать этотъ вопросъ особой коммиссіи. (Ж. 1868 г. Орелъ. 1869, стр. 78—80). Таврическая губернская управа въ 1867 г., по опредѣленію собранія, устроила въ Симферополѣ *Сиротское отдѣленіе*. (Прилож. къ журн. Таврич. губер. собр. 1867, стр. 221). Въ Харьковѣ въ 1873 г. открытъ *пріютъ для подкидышей*. (Пр. В. 1873, № 62). Въ г. Тихвинѣ на частныя средства купцовъ Фалевыхъ открытъ Воспитательный домъ.

(О воспитательныхъ домахъ въ Россіи см. ст. въ Ж. М. Вн. Д. 1833, № 1; 1839, № 17. *П. Ш.*, Исторія основанія и открытія Московскаго воспитательнаго дома, М. 1836; исторія Моск. воспит. дома, въ Чтеніяхъ Моск. Общ. исторіи и древн. 1860, Кн. 2, Смѣсь, стр. 93—160; *Ф. Деппа*, медико-статистическая записка о Спб. воспитательномъ домѣ въ теч. 1830—1833 г.; Спб. 1835; его же статьи о воспит. домахъ въ Энциклоп. словарѣ Плюшара; *М. Г.*, о воспитательныхъ домахъ въ Россіи, ст., пом. въ Архивѣ Судебной медицины, 1868 г. Сочиненіе, посвященное питомцамъ Имп. Спб. Воспит. Дома въ воспоминаніе столѣтняго юбилея этого заведенія. Спб. 1873.

§ 174.

в) *Призрѣніе сиротъ*, потерявшихъ со смертію родителей средства къ существованію, неимѣющихъ и родственниковъ, безъ всякаго сомнѣнія лежитъ на государствѣ. Если не явится для нихъ частной помощи, обязанность призрѣнія сиротъ лежитъ на общинѣ, а въ случаѣ ея безсилія, на правительствѣ. Въ понятіе призрѣнія сиротъ входятъ двѣ обязанности: вскормить и воспитать ребенка, а за тѣмъ доставить ему такое образованіе, которое могло бы ему обезпечить возможность труда и самостоятельности существованія. Достигнуть такихъ цѣлей можно двумя средствами: или раздавать сиротъ для вскормленія и воспитанія въ частныя семейства за вознагражденіе и съ доставленіемъ имъ возможности пользоваться ученіемъ въ учебныхъ заведеніяхъ, или устроивать особые *Сиротскіе домы*, въ которыхъ доставлять дѣтямъ и воспитаніе и надлежащее, сообразно съ ихъ способностями, образованіе. Оба эти способа призрѣнія сиротъ представляютъ выгодныя и невыгодныя стороны, чѣмъ и объясняется, что какъ въ литературѣ, такъ и въ жизни, отдается предпочтеніе то одному, то другому изъ этихъ способовъ. Справедливо замѣчаютъ, что хорошо устроенные сиротскіе домы обезпечиваютъ возможность надлежащаго воспитанія сиротъ посредствомъ постояннаго и вполнѣ педагогическаго за дѣтьми надзора; далѣе, что только въ этихъ учрежденіяхъ могутъ быть вѣрно изучены способности дѣтей и слѣдовательно можетъ быть дано надлежащее направленіе ихъ образованію и дальнѣйшему жизненному поприщу; наконецъ, что при принятіи системы сиротскихъ домовъ всѣ сироты будутъ получать одинаковое призрѣніе; тогда какъ при другой системѣ одни получатъ надлежащее воспитаніе, другіе могутъ быть совершенно испорчены, если попадутъ въ дурныя

семейства. Но столь же справедливо и возражаютъ противъ сиротскихъ домовъ, когда говорятъ, что хорошо устроенныхъ сиротскихъ домовъ весьма мало, что большинство ихъ вовсе не осуществляетъ надеждъ ихъ поборниковъ, что напротивъ казарменное ихъ воспитаніе никакъ не можетъ сравниться съ воспитаніемъ, какое могутъ получить въ частныхъ семействахъ, что отдѣльные несчастливцы, попадающіе въ плохія семьи, не могутъ служить предлогомъ, чтобы, для достиженія однообразія, и всѣ были бы заперты для несчастія въ сиротскій домъ; наконецъ приводятъ и крайнюю дороговизну такихъ учрежденій. (См. *Kröger*, Archiv für Waisen-u. Armenerziehung, Гамб. 1825—1828, 1 и 2 т. *Роб. фонъ Моль*, Polizeiw., I, § 65). Въ особенности, въ концѣ XVIII ст., вслѣдствіе сильныхъ нападеній на сиротскіе домы, въ Германіи многіе изъ нихъ были уничтожены, но затѣмъ опять стали учреждать таковые, при невозможности всегда съ выгодою примѣнить систему воспитанія сиротъ посредствомъ помѣщенія ихъ въ частныя семейства. Удачная попытка *Фелленберга* воспитывать сиротъ такимъ образомъ, что они уже въ юности, при школьныхъ занятіяхъ, посредствомъ земледѣльческихъ работъ въ устроенной имъ колоніи въ Гофвилѣ, окупали издержки и пріобрѣтали самостоятельность, возбудила въ началѣ XIX ст. стремленія правительствъ заняться дѣломъ воспитанія сиротъ по прекрасному образцу Фелленберга; но рѣдко могутъ представиться столь благопріятныя условія, какими пользовался съ полнымъ успѣхомъ Фелленбергъ. (О заведеніи Фелленберга см. *Capo d'Istria*, Rapport présenté à l'Empereur Alexandre sur les établissements de M. de Fellenberg. Женева, 2-е изд. 1817. *Zellweger*, Die schweizerischen Armenschulen nach Fellenbergschen Grundsätzen. 1845). Въ Англіи сироты, которыхъ не удается помѣстить въ частныя семейства, находятъ призрѣніе въ работныхъ домахъ. Во Франціи имѣются сиротскіе домы, содержимые какъ на счетъ общинъ и департаментовъ, такъ и на счетъ правительства (orphélinat du prince impérial).

Въ *Россіи* о надлежащемъ призрѣніи сиротъ начали заботиться при Екатеринѣ II, съ учрежденія Приказовъ общественнаго призрѣнія. Распоряженія Петра I, поручавшаго это дѣло магистратамъ, не осуществились. Приказамъ общественнаго призрѣнія учрежденіе о губерніяхъ (ст. 380) предписывало учредить *сиротскіе домы*. Не всѣми приказами были однако учреждены таковые. (Въ 1857 г. въ вѣдѣніи Приказовъ было 21 сиротскихъ дома съ двумя отдѣленіями). Сиротскіе домы, въ

вѣдѣніи приказовъ, въ послѣднее время дѣйствовали на основаніи положенія 31 декабря 1836 г. (2-е П. С. 3. № 9816, Св. Зак. Т. XIII, уст. общ. пр., ст. 372—541). По этому учрежденію сиротскіе домы имѣли цѣлію доставить сиротамъ, принимаемымъ отъ 7 лѣтъ до 11 воспитаніе и затѣмъ пристроить ихъ либо помѣщеніемъ въ учебныя заведенія, либо на службу, на фабрики, заводы или къ частнымъ лицамъ для наученія ремесламъ, торговымъ и другимъ полезнымъ занятіямъ. Какъ общее правило было постановлено, что въ сиротскомъ домѣ дѣти должны оставаться до 12-лѣтняго возраста, а затѣмъ должны быть пристроиваемы. Съ открытіемъ земскихъ учрежденій имъ переданы отъ приказовъ сиротскіе домы, и къ нимъ перешла и обязанность вообще принимать мѣры для призрѣнія сиротъ. Большинство земскихъ собраній прежде всего приняли мѣры, чтобы обезпечить образованіе питомцевъ сиротскихъ домовъ. Почти вездѣ постановлено, чтобы мальчики посѣщали уѣздныя училища, а дѣвочки — прогимназіи. Нѣкоторыя земскія собранія, для достиженія этой цѣли, представили ходатайство правительству объ измѣненіи закона, предписывающаго непремѣнно отчислять сиротъ изъ сиротскаго дома, по достиженіи 12-ти-лѣтняго возраста: такое постановленіе стѣсняетъ возможность доставить сиротамъ надлежащее, подготовительное для жизни образованіе. Такъ Херсонское земство, найдя необходимымъ посылать воспитанницъ своего сиротскаго дома слушать уроки въ прогимназіи, представило чрезъ губернатора ходатайство о разрѣшеніи оставлять воспитанницъ—сиротъ до 16 лѣтъ въ сиротскомъ домѣ. (Сборн. Херс. земства 1869, № 3, стр. 24). Мужское же отдѣленіе предположило устроить такъ, чтобы до 12 лѣтъ, находясь въ сиротскомъ домѣ, дѣти посѣщали приходское и уѣздное училища, а затѣмъ опредѣлять ихъ стипендіатами въ различныя реальныя школы — фельдшерскую, ремесленную и школу садоводства, и для такихъ стипендій назначило 2 тыс. рублей (Ibid 1870, № 2, стр. 131). Тѣ управы, какъ напр. Казанская, которыя не имѣли возможности посылать воспитанницъ сиротскаго дома въ какое либо учебное заведеніе, приняли мѣры, чтобы надзирательницы ежедневно давали уроки воспитанницамъ, а для преподаванія закона Божія приглашенъ священникъ. (Отчетъ Каз. управы за трехлѣтіе, Каз. 1869, стр. 15, а въ 1870 г. Губ. Собраніе рѣшилось устроить особый домъ для помѣщенія сиротскаго отдѣленія). Въ Тверскомъ сиротскомъ домѣ дается элементарное образованіе, а дѣвочекъ учатъ шитью. (Тверск. 1868, 102, 145). Но суммы,

издерживаемыя земскими собраніями на призрѣніе сироть, весьма различны: наприм. Херсонское земство ежегодно издерживаетъ до 7 тысячъ, Тверское до 4 тыс., Псковское—300 руб. Кромѣ земскихъ сиротскихъ домовъ и денежной помощи, выдаваемой земствомъ (и приказами) сиротамъ, у насъ дѣйствуютъ на широкихъ основаніяхъ устроенные сиротскіе домы: въ Москвѣ—одинъ въ вѣдѣніи Попечительнаго Совѣта, другой Николаевскій Сиротскій институтъ, въ вѣдѣніи Московскаго Опекунскаго Совѣта; Набилковскій домъ призрѣнія сироть (въ вѣдѣніи Человѣколюбимаго общества), частный—Варваринскій домъ Лобковыхъ; въ Петербургѣ—Николаевскій Сиротскій Институтъ съ Александровскимъ Сиротскимъ домомъ (новыя его правила—С. У. 1871, № 568); домъ призрѣнія бѣдныхъ дѣтей, состоящій подъ покровительствомъ Государя Наслѣдника Цесаревича (въ вѣдѣніи минист. внутр. дѣлъ; уставъ утвержд. 27 мая 1870 г.); въ г. Гатчинѣ—Николаевскій Сиротскій Институтъ; въ Саратовѣ—Учебно-заработный дѣтскій домъ, имѣющій значеніе пріюта для приходящихъ дѣтей, въ Либавѣ—общество для призрѣнія сиротъ, и затѣмъ школы, въ вѣдѣніи Человѣколюбиваго Общества, въ которыхъ призрѣваются и сироты (§ 155).

Наконецъ множество сиротъ находятъ призрѣніе въ сиротскихъ отдѣленіяхъ дѣйствующихъ въ Россіи 99 дѣтскихъ пріютовъ (См. выше, § 92).

§ 175.

При заботахъ объ участи безпомощныхъ и осиротѣвшихъ дѣтей, необходимо еще оказать помощь со стороны государства *слѣпымъ* и *глухонѣмымъ*, посредствомъ устроенія для нихъ такихъ пріютовъ, гдѣ бы они получали образованіе, могущее обезпечить имъ впослѣдствіи самостоятельность труда. Образованіе, доставляемое такимъ несчастливцамъ, выводитъ ихъ изъ горькой необходимости быть вѣчнымъ бременемъ для другихъ, можетъ примирить ихъ съ несчастною судьбою, а вмѣстѣ и сдѣлать полезными гражданами. Имѣются данныя (*Лахманъ*, Ueber die Nothwendigkeit von Blinden-Unterrichts-Instituten, Брауншв., 1843), конечно только приблизительной вѣрности, что во всей Европѣ болѣе 200 т. слѣпыхъ, изъ коихъ 27 т. способны для обученія, и болѣе 180 т. глухонѣмыхъ, изъ коихъ 20 т. способны для обученія. (*Моль*, Polizeiwiss. I, § 64 стр. 441). Устроеніе надлежащихъ учебныхъ заведеній для

тѣхъ и другихъ не по силамъ общинамъ: кромѣ чрезвычайной стоимости такихъ учрежденій, они требуютъ и ученыхъ спеціалистовъ—педагоговъ. За учрежденіе такихъ особыхъ школъ и пріютовъ берутся либо человѣколюбивыя общества, либо сами правительства. Такъ во Франціи еще Людовикомъ IX св. устроенъ пріютъ слѣпыхъ, подъ именемъ *Hospice des quinze-vingts*, о процвѣтаніи котораго постоянно заботилось французское правительство. Оно теперь призрѣваетъ живущихъ въ немъ слѣпыхъ и оказываетъ пособіе слѣпымъ, внѣ заведенія находящимся (internes et externes). Пансіонеровъ только 300 (15×20). Это впрочемъ не институтъ малолѣтнихъ слѣпыхъ, а богадѣльня для слѣпцевъ, такъ какъ принимаются такіе бѣдняки, по достиженіи 40 лѣтъ. Институтъ же для малолѣтнихъ слѣпыхъ устроенъ въ 1784 г. однимъ частнымъ лицомъ, а въ 1791 г. сдѣланъ государственнымъ учрежденіемъ. *Institution des jeunes aveugles*, въ которомъ теперь обучается до 200 дѣтей, но не всѣ на счетъ правительства, такъ какъ имѣется много стипендіатовъ отъ общинъ: изъ 240 т. фр. ежегоднаго бюджета изъ государственной казны отпускается 146 т. Для глухонѣмыхъ во Франціи три института: основанный въ Парижѣ королевскимъ постановленіемъ 1778 г. былъ сдѣланъ въ 1791 г. національнымъ учрежденіемъ. Съ 1859 г. преподаваніе въ этомъ институтѣ является образцовымъ. Въ него принимаются только мальчики состоятельныхъ родителей, съ ежегодною платою 1000 фр., не болѣе 140; бѣдные даромъ (количество ихъ 80, всего 220). Въ Бордо такой же институтъ исключительно для дѣвицъ, какъ госуд. установленіе явился съ 1841 г. (комплектъ 200). Въ Савоіи, въ Шамбери, съ 1861 г. третій институтъ глухонѣмыхъ для 50 дѣтей обоего пола. Сознаніе недостаточности этихъ трехъ институтовъ для цѣлой Франціи вызвало въ новѣйшее время попытки обучать глухонѣмыхъ въ общихъ школахъ, предлагая особые для нихъ методы. (*Emminghaus*, Das Armenwesen, стр. 620 и слѣд.). Въ Германіи 67 училищъ для глухонѣмыхъ и 17 институтовъ для слѣпыхъ (*Моль*, Polizeiwissenschaft, I, 443). Въ Россіи дѣйствуютъ: въ вѣдѣніи опекунскаго совѣта (подъ главнымъ начальствомъ IV отд. С. Е. В. канцеляріи), *Училище глухонѣмыхъ*, и въ вѣдѣніи Императорскаго человѣколюбиваго общества *Институтъ слѣпыхъ*, учрежденный въ Петербургѣ, въ 1819 г., и учр. въ 1871 г. Маріинскій институтъ слѣпыхъ дѣвицъ, въ Петербургѣ. Школа глухонѣмыхъ въ Харьковѣ, содерж. на счетъ частной благотворительности; институтъ глухонѣмыхъ и слѣпыхъ въ

Варшавѣ принадлежитъ къ образцовымъ заведеніямъ подобнаго рода не только въ Россіи, но и въ Европѣ.

Въ 1873 г. Импер. Человѣколюбивое общество при домѣ убогихъ въ Петербургѣ открыло пріютъ для дѣтей калекъ и неизлечимо-больныхъ, отъ шестилѣтняго возраста,—исключительно жителей Петербурга. Устроенный на пожертвованный капиталъ (2,277 р.), пріютъ этотъ первоначально устроенъ только на 5 человѣкъ.

ГЛАВА V.

Мѣры для удаленія опасностей, грозящихъ истребленіемъ имуществу.

§ 176.

Обезпеченіе человѣческой безопасности не ограничивается удаленіемъ опасностей, грозящихъ непосредственно личности человѣка, но требуетъ и удаленія опасностей, могущихъ грозить истребленіемъ его имуществу. Многія изъ опасностей этого рода могутъ быть удалены и собственными, отдѣльными средствами человѣка; нѣкоторыя же не могутъ быть предотвращены и удалены, при настоящемъ положеніи человѣческихъ свѣдѣній, ни силами отдѣльнаго человѣка, ни общими силами государства; таковы напр. землетрясенія, ураганы, засухи, морозъ. Но нѣкоторыя изъ опасностей, могущихъ грозить имуществу лица, и его собственными силами непредотвратимыхъ, могутъ быть предупреждаемы и удаляемы, при надлежащей полицейской дѣятельности страны. Таковы: пожары, наводненія, градобитія, скотскіе падежи.

I. *Удаленіе опасностей, производимыхъ пожарами.*

§ 177.

Опасности, производимыя пожарами, могутъ быть удалены, если будутъ приняты надлежащія мѣры относительно предупрежденія пожаровъ, тушенія ихъ и вознагражденія вреда, ими производимаго. При преслѣдованіи этихъ трехъ цѣлей, предупрежденія, потушенія пожаровъ и вознагражденія производимаго ими вреда, необходимо найти средство, которое бы доставляло удовлетвореніе всѣмъ этимъ тремъ цѣлямъ: мѣры,

предпринимаемыя отдѣльно для ихъ достиженія, если не будутъ связаны взаимно одна съ другою, окажутся мало состоятельными. Средство, могущее всѣмъ этимъ тремъ родамъ мѣръ доставить надлежащую связь, является *во взаимномъ застрахованіи*. При существованіи взаимнаго страхованія находятъ для себя обезпеченіе: 1) *мѣры принимаемыя для предупрежденія пожаровъ*, заключающіяся въ надлежащемъ построеніи зданій и въ наблюденіи осторожности при обращеніи съ огнемъ; 2) *мѣры, принимаемыя для тушенія пожаровъ*, заключающіяся въ устроеніи караула, свѣдущей пожарной команды, хорошихъ огнегасительныхъ снарядахъ и достаточномъ количествѣ воды, и 3) *мѣры, принимаемыя для вознагражденія вреда, пожаромъ причиненнаго*, заключающіяся въ выдачѣ погорѣвшему цѣнности сгорѣвшаго его имущества. Безъ надлежащаго устроенія взаимнаго застрахованія ниодна изъ этихъ мѣръ не можетъ получить надлежащаго осуществленія.

§ 178.

1) *Предупрежденіе пожаровъ*, независимо отъ мѣръ, принимаемыхъ для предупрежденія злоумышленныхъ поджоговъ (отъ которыхъ въ государствахъ образованныхъ встрѣчается небольшой процентъ пожаровъ), является возможнымъ при двухъ условіяхъ: при правильности построекъ и при соблюденіи осторожности въ обращеніи съ огнемъ. Перваго условія, правильности построекъ, предполагаютъ достигнуть изданіемъ строительнаго устава, опредѣляющаго между прочимъ главнѣйшія правила, имѣющія въ виду оградить всякаго рода постройки отъ опасностей въ пожарномъ отношеніи, и устроеніемъ, для наблюденія за выполненіемъ этихъ правилъ, особыхъ органовъ строительной полиціи. Опытъ показываетъ, что такое наблюденіе является возможнымъ, и то при большихъ усиліяхъ, только въ значительныхъ центрахъ. Въ маленькихъ городахъ, мѣстечкахъ и особенно селахъ постановленія строительнаго устава остаются неприложимою теоріею и наблюденіе за выполненіемъ строительныхъ правилъ несбыточною мечтою. Совершенно иначе ставится этотъ вопросъ, если повсюду имѣется надлежащимъ образомъ устроенное *взаимное страхованіе*. Собственный интересъ каждаго владѣльца указываетъ ему узнать, какими способами постройки онъ можетъ предохранить воздвигаемое имъ зданіе отъ опасностей въ пожарномъ отношеніи; кромѣ того и всѣ, живущіе въ той же мѣстности, какъ

плательщики въ случаѣ пожара, заинтересованы тѣмъ, чтобы онъ воздвигалъ зданіе съ соблюденіемъ существующихъ правилъ. Солидарность ихъ въ платежѣ пожарныхъ убытковъ дѣлаетъ ихъ наилучшими органами строительной полиціи. Еще болѣе обезпечивается при существованіи взаимнаго страхованія второе условіе — соблюденіе осторожности при обращеніи съ огнемъ. Хорошо извѣстно, что самыя точнѣйшія постановленія полицейскихъ кодексовъ, предписывающія такую осторожность и грозящія взысканіями за неисполненіе, остаются безъ примѣненія, если само общество не возьметъ энергически въ свои руки надзоръ за этимъ. Взять же такое наблюденіе другъ за другомъ для гражданъ возможно только при ихъ солидарной отвѣтственности денежной въ случаѣ пожара.

Пока правительства не имѣли еще въ своихъ рукахъ строительной полиціи и не находили относительно предупрежденія пожаровъ помощи въ обществѣ, при отсутствіи взаимнаго страхованія, полицейскіе кодексы ограничивались угрозами наказаній за поджоги и неосторожность, устроивали въ большихъ центрахъ особые отъ огня караулы и изобрѣтали такія мѣры предупрежденія, которыя вовсе не достигали цѣли, но доставляли крайнее стѣсненіе жителямъ. Таковы напр. мѣры русскаго правительства въ XVII ст. Въ городахъ избиравшіеся воеводами городничіе, для береженія отъ огня имѣли подъ своимъ начальствомъ изъ отставныхъ дворянъ и дѣтей боярскихъ *объѣзжихъ головъ*, обязанныхъ днемъ и ночью объѣзжать городъ и смотрѣть, чтобы въ лѣтнее время нигдѣ не топили избъ, кузницъ и бань, чтобы обыватели не сидѣли по вечерамъ съ огнемъ и чтобы варили пищу и пекли хлѣбы не въ избахъ, а въ особо устроеныхъ поварняхъ близъ рѣки, или на огородахъ въ печахъ. (Воеводскіе Наказы XVII ст. Наказъ о градскомъ благочиніи 1649 г., Наказъ Московскимъ объѣзжимъ 17-го апрѣля 1667 г., Статьи объѣзжимъ головамъ 1686 г.) Къ такимъ стѣснительнымъ для обывателей постановленіямъ обращались снова и въ XVIII ст., хотя уже въ XVIII ст., по образованіи въ большихъ городахъ, по примѣру Петербурга и Москвы, полицейскихъ управленій, стали принимать и болѣе дѣйствительныя предупредительныя мѣры: начали издаваться правила для построекъ (см. выше, § 127), полицейскія предписанія относительно соблюденія осторожностей отъ огня, ежемѣсячной чистки трубъ и проч. (См. постановленія, изд. при Елисаветѣ Петровнѣ). — Съ устроенія же строительной полиціи при Александрѣ I (§ 127), у насъ создаются болѣе точныя пре-

дупредительныя мѣры *), заключающіяся въ настоящее время въ слѣдующемъ:

1) *Строительный уставъ* (т. XII, ч. 1) имѣетъ въ виду обезпечить правильную постройку зданій, какъ во внутреннемъ ихъ расположеніи, такъ и въ сосѣдствѣ съ другими зданіями.—Не ограничиваясь установленіемъ правилъ для постройки казенныхъ и общественныхъ зданій, возводимыхъ подъ наблюденіемъ свѣдущихъ архитекторовъ и подъ контролемъ ихъ начальствъ, строительный уставъ предписываетъ принимать предосторожности при постройкѣ и частныхъ зданій, какъ въ городахъ, такъ и въ селеніяхъ.—Въ городахъ большихъ указывается возводить зданія только каменныя, а деревянныя допускаются въ видѣ исключенія, съ принятіемъ различныхъ предосторожностей. (Въ Строительномъ уставѣ, Т. XII, ч 1, въ ст. 302 исчисляются города, въ которыхъ дозвол. отступленія отъ общихъ утв. городскихъ плановъ; въ ст. 365, 366, 377—403 изложены особыя правила по отношенію къ постройкѣ дерев. домовъ въ разн. городахъ).—Каменныя зданія въ городахъ дозволяется строить сплошныя безъ разрывовъ, но неиначе, какъ съ устроеніемъ брандмауровъ, отдѣляющихъ домъ отъ сосѣдняго, и на большихъ домахъ, длиною болѣе 12 саженъ, требуется нѣсколько брандмауровъ на капитальныхъ стѣнахъ (уст. строит., 352). Внутри дворовъ разстояніе между каменными зданіями должно быть не менѣе двухъ саженъ (353). Снаружи каменныхъ домовъ воспрещается дѣлать деревянныя постройки для лѣстницъ, ходовъ и галлерей (354).—Что касается крышъ, то главнѣйшее предупредительное средство заключается въ покрытіи ихъ несгараемыми веществами. Поставить прямо такое требованіе законъ не можетъ, но этого могутъ съ большимъ успѣхомъ достигнуть общества взаимнаго застрахованія, какъ значительнымъ уменьшеніемъ преміи при принятіи на страхъ такихъ зданій, такъ и оказаніемъ прямаго содѣйствія къ распространенію несгараемыхъ крышъ. Для предупрежденія опасностей отъ огня, бани, фабрики и т. п. зданія повелѣвается строить близъ воды и соблюдать при постройкѣ указанныя въ

*) И въ настоящее время далеко еще недостаточны принимаемыя въ Россіи предупредительныя мѣры: ежегодныя потери, причиняемыя пожарами, громадны. Въ 1873 г. напр. пожаровъ было 22,476, причинившихъ убытку на 45 милліоновъ руб. Отъ поджоговъ было 3141 случай, отъ неосторожности 5911, отъ молніи 864, отъ неизв. причинъ 12,560. (Пр. В. 1874, № 23).

законѣ предосторожности (412, 413).—Что касается построекъ сельскихъ, то строительный уставъ, имѣя въ виду прежде всего дѣйствовать противъ крайне опасной и сильно укоренившейся въ Россіи тѣсноты построекъ, вмѣстѣ съ указаніемъ, какъ устроивать улицы и площади въ селѣ, предписываетъ домы строить гнѣздами, въ коихъ должно быть отъ 2 до 8 дворовъ; между гнѣздами должны быть оставляемы переулки и проѣзды въ шесть сажень шириною (426), а въ самомъ гнѣздѣ строенія должны быть раздѣляемы огородами (446), которые внутри и по бокамъ, прилегающимъ къ строеніямъ, обсаживать, для безопасности отъ пожаровъ, скоро растущими деревьями (465).—Черныя избы уставъ предписываетъ выводить изъ употребленія по мѣрѣ возможности, и стараться печи въ избахъ класть прямо отъ земли или отъ кирпичнаго основанія, и окладывать отъ деревянныхъ стѣнъ кирпичемъ, а трубы дѣлать по возможности кирпичныя, выводя оныя сверхъ крыши на одинъ аршинъ (452, 453). Бани, кузницы, сушильни для сушки фруктовъ и тому подобныя строенія, въ коихъ нуженъ продолжительный огонь, располагать внѣ усадьбъ, поближе къ водянымъ урочищамъ (472, 473). Хлѣбные магазины или житницы строить въ нѣкоторомъ разстояніи отъ селеній, дабы во время пожара они не подверглись опасности (505).—Эти постановленія строительнаго устава, остававшіяся въ большинствѣ нашихъ селъ безъ надлежащаго примѣненія, получаютъ теперь дѣйствительное значеніе при введеніи взаимнаго страхованія и при заботахъ земскихъ управъ не только дать этимъ статьямъ примѣненіе, но и доставить имъ пополненіе и развитіе. Вслѣдствіе циркуляра министра внутреннихъ дѣлъ (напечат. въ Прав. В. 1869 г. № 190), губернаторамъ предложить земству войти въ ближайшее обсужденіе вопроса объ изысканіи болѣе дѣйствительныхъ и соотвѣтствующихъ цѣли способовъ и мѣръ къ уменьшенію пожаровъ, большинство земскихъ собраній подвергло это дѣло тщательному изученію. Хотя почти всѣ земскія собранія, по разсмотрѣніи этого вопроса, пришли къ тому заключенію, что правилъ строительнаго устава весьма достаточно для достиженія этой цѣли, но что эти правила остаются мертвою буквою, и что слѣдуетъ ходатайствовать, чтобы губернскія начальства и подчиненные имъ органы исполнительной полиціи вели болѣе тщательный надзоръ за выполненіемъ строительнаго устава, однако нѣкоторыя изъ земскихъ собраній пришли къ открытію новыхъ средствъ. Именно, нѣкоторыя изъ земскихъ собраній пришли къ заключенію, что одними надеждами на надзоръ со стороны

губернскаго начальства и полиціи нельзя достигнуть такой важной цѣли, но что для того нужно приложить работу собственныхъ земскихъ силъ. Въ этомъ отношеніи заслуживаетъ вниманія справедливое ходатайство *Рязанскаго* земства, (1867 года), чтобы предоставлено было земскимъ учрежденіямъ право, принадлежащее теперь строительному отдѣленію губернскаго правленія, разрѣшать возведеніе новыхъ построекъ въ селеніяхъ и въ опредѣленныхъ строительнымъ уставомъ случаяхъ выдавать планы на новое размѣщеніе строеній въ селеніяхъ: безъ этого всѣ предписанія строительнаго устава относительно уничтоженія тѣсноты зданій въ селеніяхъ останутся мертвою буквою. Такъ какъ министерство внутреннихъ дѣлъ затребовало болѣе подробныхъ объясненій началъ, которыхъ думаетъ держаться относительно этого вопроса рязанское земство, то губернское собраніе, въ сессію 1869 г., опредѣлило представить вновь это важное ходатайство съ подробными и весьма вѣрными мотивами. (Ж. 1869 г. 298—300). Подобное же ходатайство представили и земства *Пензенское* и *Московское*. (Прав. В. 1870 г. № 2, 1871 г. № 63). *Нижегородское* собраніе, въ сессію 1868 г., представило ходатайство о предоставленіи лицамъ, избраннымъ для того земствомъ, права наблюдать за правильностію возводимыхъ крестьянами построекъ и за ненарушеніемъ ими правилъ строительнаго устава. (Ж. 1868 г. стр. 32). Вмѣстѣ съ тѣмъ большинство земскихъ управъ ходатайствуютъ о предоставленіи земскимъ учрежденіямъ права, наравнѣ съ полицейскими и административными установленіями, возбуждать уголовное преслѣдованіе за нарушеніе строительнаго и пожарнаго уставовъ. Эти справедливыя ходатайства уважены правительствомъ. Въ 1873 г. іюля 26-го предоставлено: во-первыхъ губернскимъ земскимъ собраніямъ, по истребованіи заключеній уѣздныхъ собраній, издавать мѣстныя для губерніи постановленія о мѣрахъ предосторожности отъ пожаровъ и о тушеніи ихъ. Эти постановленія издаются съ утвержденія губернатора и по его распоряженію. При несогласіи губернатора съ земскимъ собраніемъ дѣло представляется въ 1 департ. Прав. Сената. Утвержденныя губернаторомъ и объявленныя въ уѣздахъ чрезъ припечатаніе въ губернскихъ вѣдомостяхъ, эти постановленія *признаются обязательными*, внѣ городскихъ поселеній, *для лицъ всякаго званія*, и органы исполнительной полиціи обязаны наблюдать за ихъ точнымъ выполненіемъ. Кромѣ полицейскихъ органовъ, возбужденіе отвѣтственности за невыполненіе этихъ постановленій (ст. 29 уст. о наказ. налаг. миров. судьями) принадле-

житъ и земскимъ управамъ, какъ губернской, такъ и уѣзднымъ. Во-вторыхъ, уѣзднымъ земскимъ управамъ предоставлено составленіе плановъ на устройство селеній, сообразно съ дѣйствующими законами и мѣстными земскими постановленіями. Эти планы составляются въ случаяхъ устроенія новаго поселенія или перестройки послѣ пожара и т. д. и представляются съ приговорами обществъ и отзывами землевладѣльцевъ, на утвержденіе губернатора; въ случаѣ какихъ-либо затрудненій по приведеніи въ дѣйствіе такого распланированія, дѣло разсматривается предварительно въ губернскомъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіи. (С. У. 1873, № 800).

Кромѣ того земскія собранія приступили къ проведенію мѣръ относительно улучшеній какъ самыхъ построекъ, такъ и распланированія селеній. Поручивъ въ инструкціяхъ волостнымъ правленіямъ наблюденіе за разсадкою между домами скорорастущихъ деревъ и назначивъ, подобно промышленнымъ страховымъ компаніямъ, уменьшенную страховую премію для строеній, покрытыхъ желѣзомъ, нѣкоторыя земскія собранія кромѣ того рѣшились принять мѣры, прямо содѣйствующія улучшенію строительной части. Такъ *Новгородское* губернское собраніе съ этою цѣлію назначаетъ денежныя пособія. (Въ 1869 г. назначило 1000 р., Ж. 1869, стр. 148). *Вятское* губернское собраніе, въ сессію 1869 г., одобрило предположеніе управы о заведеніи на счетъ земства кирпичныхъ заводовъ и поручило управѣ разработать это предположеніе, при содѣйствіи уѣздныхъ управъ, и кромѣ того частные кирпичные заводы освободило отъ земскаго налога (Пр. В. 1870 г. № 24). *Псковское* губернское собраніе, въ сессію 1869 г., опредѣлило дать осуществленіе проекту, представленному министру внутреннихъ дѣлъ крестьяниномъ Симбирской губ. Корсуньскаго уѣзда Никаноромъ *Кузнецовымъ*, объ уменьшеніи пожаровъ въ деревняхъ (напеч. въ Прав. В. 1869, № 229), заключающему въ себѣ: а) предложеніе вести посредствомъ особыхъ лицъ, выбранныхъ отъ общества, наблюденіе за правильнымъ устроеніемъ печей; б) планъ дешевыхъ, менѣе опасныхъ, чѣмъ соломенныя, крышъ; в) обсажденіе избъ скорорастущими деревьями. Для осуществленія этого проекта, псковское собраніе указало раздѣлить каждый уѣздъ на опредѣленное число участковъ, и предложить гласнымъ вести въ каждомъ изъ этихъ участковъ точный надзоръ. (Ж. 1869, ч. 2, 60). Почти такія же мѣры приняты и *Саратовскимъ* земствомъ. (Ж. 1869 г. 255). *Казанское* земское собраніе, въ 5 очередной сессіи, ассигновало тысячу

рублей для найма землемѣровъ, коимъ будетъ поручено правильное распланированіе селеній послѣ пожаровъ, и издало 3,500 экземпляровъ образцовъ высочайше утвержденныхъ плановъ селеній, и разослало ихъ въ волостныя правленія для руководства. (Отчетъ казанск. губернской управы за 1868, 29). Ставропольское уѣздное Самарской губ. собраніе въ 1872 г. постановило выдать 240 р. на наемъ свѣдущихъ людей, которые бы указывали крестьянамъ способъ устройства несгараемыхъ крышъ изъ глины и соломы, и 300 р. на выдачу вознагражденій крестьянамъ, сдѣлавшимъ такія крыши на всѣхъ постройкахъ своего двора (Пр. В. 1872, № 222). *Новгородское* собраніе въ 1872 г. назначило тысячу рублей на выдачу ссудъ для перестройки скученныхъ построекъ въ селеніяхъ, и тысячу рублей на выдачу ссудъ для поощренія производства несгараемыхъ матеріаловъ. (Jbid. 1873, № 16).

2) *Пожарный уставъ* (т. XII, ч. I) предписываетъ принимать слѣдующія мѣры отъ огня: а) возлагая главную отвѣтственность на домохозяевъ, законъ предписываетъ имъ наблюдать, чтобы ихъ дымовыя трубы были вычищаемы, по крайней мѣрѣ однажды въ мѣсяцъ, и чтобы какъ трубы, такъ и печи были осматриваемы каждую четверть года; въ казенныхъ же зданіяхъ трубы должны быть вычищаемы еженедѣльно, а во время топки печей должно осматривать чердаки (32, 39). На чердакахъ домовъ имѣть чаны съ водою и при нихъ метлы или швабры (31). На чердаки, въ конюшни, сараи и пр. не ходить съ зажженною лучиною или свѣчею безъ фонаря (36). Вещества, подверженныя скорому воспламененію, какъ то порохъ, сѣру, смолу и пр., хранить вдали отъ печей и чердаковъ, принимая надлежащія мѣры предосторожности. (37). Въ 1867 г. установлены, въ видѣ опыта, на три года, особыя правила относительно устройства складовъ и продажи освѣтительнаго минеральнаго масла, петролеума, керасина, нефти и пр. (37, по прод. 1868 г.); сила этихъ правилъ продолжена въ 1870 г. еще на три года. (С. У. 1870, № 870). Въ 1872 г. составлены временныя правила для судовъ, приходящихъ моремъ съ горючими веществами и распредѣленія сихъ веществъ по складамъ. (С. У. 1872, № 713). —На дворахъ и улицахъ огней не раскладывать. Въ молельняхъ, устроенныхъ въ рядахъ, лавкахъ и гостинныхъ дворахъ ставить свѣчи неиначе, какъ въ фонаряхъ (34). Главнымъ мѣстнымъ полицейскимъ начальствамъ поручается опредѣлить, въ какихъ мѣстностяхъ должно быть воспрещено куреніе табаку, съ принятіемъ мѣръ для предостереженія, что виновные въ нарушеніи этого правила бу-

дутъ подвергнуты судебному преслѣдованію (35, по прод. 1868). Устроеніе и продажа фейерверковъ дозволяется полиціею съ соблюденіемъ въ законѣ указанныхъ продосторожностей (38). б) Кромѣ такихъ общихъ правилъ, имѣющихъ, послѣ введенія городоваго положенія 1870 г., силу закона только въ уѣздахъ, для Петербурга были составлены особыя правила, распространенныя въ 1864 г. и на Москву. Въ этихъ особыхъ правилахъ предписывалось, во первыхъ, домохозяевамъ ознакомить дворниковъ съ устроеніемъ печей, трубъ, перемычекъ и пр., дабы въ случаѣ пожара дворникъ могъ указать пожарной командѣ особенности устройства; вмѣстѣ съ тѣмъ возлагалась обязанность вычищенія трубъ чрезъ трубочистныхъ мастеровъ, поставленныхъ подъ надзоръ полицейскаго начальства, и даны были особыя правила выжиганія трубъ. Далѣе, — особыя правила складыванія дровъ, какъ на дровяныхъ дворахъ (не выше трехъ саженъ и не ближе трехъ саженъ къ деревяннымъ жилымъ строеніямъ), такъ и на дворахъ частныхъ. Въ торговыхъ баняхъ и вообще на заводахъ и фабрикахъ, дѣйствующихъ посредствомъ огня, имѣть чаны съ водою, ручныя пожарныя трубы и подвижныя лѣстницы. Содержателямъ ремесленныхъ заведеній предписывалось имѣть особое наблюденіе за рабочими, чтобы не накопляли въ мастерскихъ щепокъ и стружекъ и пр., чтобы остающійся въ горнахъ и печахъ огонь на ночь былъ заливаемъ, чтобы мастерскія освѣщались фонарями. Вообще хозяевамъ указывалось наблюдать за прислугою,—чтобы была осторожность при высыпкѣ горячей золы изъ печей, при разогрѣваніи самоваровъ, при сушкѣ пеньки, льна, хлопчатой бумаги, при храненіи угольевъ, рогожъ, сѣна и соломы (40). По новому городовому положенію 1870 г. Городскимъ думамъ вообще предоставлено издавать постановленія объ устройствѣ кровель, чисткѣ и осмотрѣ трубъ, печей, складовъ и т. п. мѣрахъ предосторожности противъ пожаровъ. (Ст. 27 по прод. 1871 г.). в) Въ селеніяхъ законъ предписываетъ какъ соблюдать осторожность вообще относительно огня, такъ и въ особенности принимать мѣры предосторожности относительно сохраненія лѣсовъ отъ огня. Именно общія мѣры предосторожности заключаются въ слѣдующемъ: воспрещается топить жилые покои по ночамъ. Во время топленія овиновъ, предписывается хозяевамъ или ихъ работникамъ быть при топкѣ неотлучно и имѣть въ готовности воду. Не складывать близъ овиновъ хлѣба въ скирды. (33). Близъ посѣяннаго или собраннаго хлѣба или сѣна, или сѣнныхъ покосовъ, луговъ, огородовъ, мостовъ или строеній не раскладывать огней

ближе двухъ сажень; раскладываемый же огонь далѣе этого разстоянія, при уходѣ, непремѣнно погасить (44). При выжиганіи подъ пашню травъ, жнитвъ, кореньевъ, сучьевъ и лѣса, соблюдать крайнюю осторожность, приготовляя на всякій случай заступы, метлы, ведра съ водою и пр., причемъ для различныхъ мѣстностей указываются сроки, въ которые такое выжиганіе дозволяется (47—54). Для предохраненія же лѣсовъ отъ пожара вовсе запрещается выжигать поляны внутри лѣсовъ (55), равно и раскладывать въ лѣсахъ огонь съ ранней весны до 15 сентября, а въ полуденныхъ губерніяхъ до 15 октября, о чемъ должно дѣлать частыя подтвержденія пастухамъ (57). Правила о предосторожностяхъ отъ лѣсныхъ пожаровъ выставляются, для всеобщаго свѣдѣнія, на стѣнахъ въ находящихся по дорогамъ постоялыхъ дворахъ, корчмахъ и трактирахъ (59). г) Для предупрежденія пожаровъ на судахъ и въ портахъ закономъ предписываются особыя мѣры предосторожности. Корабельнымъ и судовымъ служителямъ и матросамъ запрещается ходить на суднѣ и въ трюмъ съ зажженною свѣчею, безъ особаго приказанія судовщика или штурмана (60); куреніе табаку дозволяется только на верхней палубѣ, съ принятіемъ предписанныхъ предосторожностей (63). На судахъ дозволяется имѣть огонь на очагахъ, если суда находятся въ достаточномъ одно отъ другаго разстояніи; но воспрещается имѣть огонь на судахъ — въ пристаняхъ, въ судоходныхъ каналахъ, при остановкѣ судовъ караванами или при прохожденіи ихъ въ близкомъ одно отъ другаго разстояніи (69). Въ гаваняхъ и портахъ, суда при нагрузкѣ и выгрузкѣ товаровъ, подчиняются относительно выполненія правилъ предосторожности отъ огня положеніямъ каждаго отдѣльнаго порта, утверждаемымъ мѣстными начальствами морскимъ и таможеннымъ (64).

Желая сдѣлать извѣстными массамъ правила, начертанныя въ законѣ о соблюденіи предосторожностей, министерство внутреннихъ дѣлъ отпечатало въ огромномъ количествѣ экземпляровъ составленный г. *Лукинымъ* «Указатель мѣръ предосторожностей отъ пожаровъ». Большинство земскихъ управъ разослали этотъ указатель въ волостныя правленія и поручаютъ имъ имѣть постоянное наблюденіе за чисткою трубъ и нанимать на нѣсколько деревень трубочиста.

§ 179.

2) *Потушеніе пожара*, вмѣстѣ съ спасеніемъ отъ огня движимости, дѣлается возможнымъ при обезпеченіи двухъ условій: надлежащей

пожарной команды съ хорошими огнегасительными снарядами и достаточнаго количества воды. Оба эти условія вполнѣ могутъ быть достигнуты только при надлежащемъ устроеніи взаимнаго страхованія. Опытъ показываетъ, что попытки обезпечить эти два условія, помимо взаимнаго страхованія, оказываются большею частію напрасны. Причина этого заключается въ томъ, что обезпеченіе того и другаго условія требуетъ затраты значительнаго капитала и распоряженій свѣдущихъ людей. Затратить же капиталъ въ предпріятіе, не обѣщающее большихъ процентовъ, не будетъ никакого интереса и для общины. Напротивъ, если въ общинѣ имѣется хорошо устроенное взаимное страхованіе, въ коемъ участвуетъ большинство домовладѣльцевъ, то для нихъ является выгода затратить и значительный капиталъ для надлежащей организаціи пожарной команды, для снабженія ея наилучшими огнегасительными снарядами и проведенія въ каждый домъ воды, съ устроеніемъ достаточнаго числа пожарныхъ крановъ: издержки, которыя будутъ употреблены на это дѣло, доставятъ обществу взаимнаго страхованія только выгоду, ибо значительно уменьшатъ количество выдачъ по пожарнымъ убыткамъ. Проведеніе воды въ большихъ центрахъ не представляетъ такихъ затрудненій, какъ въ мѣстечкахъ, и особенно въ селахъ. Въ большихъ городахъ, и помимо пожарнаго дѣла, обыкновенно являются промышленныя компаніи, устроивающія водопроводы, и общество взаимнаго страхованія можетъ входить съ такими компаніями въ удобныя сдѣлки; между тѣмъ въ мѣстечкахъ и селеніяхъ нельзя разсчитывать на устроеніе водопроводовъ такими компаніями; здѣсь это дѣло можетъ быть достигаемо исключительно заботами общества взаимнаго страхованія, которое, если устроено основательно, найдетъ въ этомъ свой интересъ: безъ этого условія, проведенія воды, нерѣдко цѣлыя деревни, расположенныя близъ рѣкъ, въ случаѣ пожара дѣлаются жертвою пламени и возбуждаютъ для общества взаимнаго страхованія громадные, иногда невознаградимые убытки. Тоже самое представляютъ и пожарныя команды. До принятія въ устроеніи ихъ участія со стороны обществъ взаимнаго страхованія, пожарныя команды, равно и огнегасительные снаряды, имъ ввѣряемые, являются неудовлетворительными. Пожарныя команды должны быть составляемы изъ спеціалистовъ-техниковъ, требующихъ потому значительнаго содержанія. Опытъ показываетъ, что въ большихъ европейскихъ центрахъ, Парижѣ, Берлинѣ и др., съ проведеніемъ въ дома воды и устроеніемъ пожарныхъ крановъ, нашли возможнымъ совершенно преобразовать устрое-

ніе пожарныхъ командъ. Городъ раздѣляется на нѣсколько пожарныхъ участковъ, въ каждомъ изъ которыхъ имѣется огнегасительный снарядъ и нѣсколько (отъ 8 — 12) человѣкъ пожарныхъ; эти участковые депо соединены другъ съ другомъ телеграфами, а на тотъ случай, если участковыя средства недостаточны для потушенія случившагося въ участкѣ пожара, имѣется центральное депо, въ коемъ содержатся паровыя огнегасительныя машины, доставляемыя на лошадяхъ. (Въ Берлинѣ напр. въ центральномъ депо имѣется 16 лошадей и до 50 пожарныхъ, а участковые пожарные носятъ огнегасительные снаряды на рукахъ, и такъ какъ помѣщаются въ центрѣ участка, то поспѣваютъ весьма скоро). При приведеніи пожарныхъ командъ въ надлежащій видъ, нашли возможнымъ обходиться гораздо меньшимъ количествомъ пожарныхъ, и хотя содержаніе ихъ, какъ свѣдущихъ техниковъ, стало обходиться гораздо дороже (въ Берлинѣ напр. пожарный на готовомъ содержаніи получаетъ 16 талеровъ въ мѣсяцъ, а старшіе изъ пожарной прислуги до 35 талеровъ), но въ общемъ итогѣ издержки сдѣлались менѣе значительны, какъ отъ сокращенія числа ихъ, такъ и отъ уничтоженія лошадей, кромѣ содержимыхъ при центральномъ депо. Вмѣстѣ съ содержаніемъ пожарныхъ командъ, городской общинѣ, учредившей у себя взаимное страхованіе, необходимо имѣть и особыхъ слугъ, коимъ поручается спасеніе движимости во время пожара съ приспособленными для того носилками, телѣжками и т. п. До устроенія общинами на надлежащихъ основаніяхъ взаимнаго страхованія, всѣ заботы о тушеніи пожаровъ возлагаются на обыкновенныхъ органовъ исполнительной полиціи, которые и встрѣчаютъ потому, какъ въ обезпеченіи потушенія пожара, такъ и въ устроеніи пожарныхъ командъ, крайнія затрудненія.

Въ Россіи правительство начинаетъ принимать энергическія мѣры для обезпеченія способовъ потушенія пожаровъ со времени императора Александра I, именно по отношенію къ устроенію пожарныхъ командъ и снабженію ихъ огнегасительными снарядами. До конца XVIII ст. дѣло тушенія пожаровъ возлагалось, не только въ селахъ, но и въ городахъ, въ видѣ повинности на обывателей, между коими и росписывались патріархальные огнегасительные снаряды, какъ то лѣстницы, топоры, ведра, крюки и пр., съ которыми они должны были являться для тушенія пожаровъ. Только гарнизонные полки и корабли, стоявшіе въ гаваняхъ, по законамъ Петра I, должны были имѣть пожарные инструменты (1-е П. С. З. № 2358 и 3485). При императрицѣ Аннѣ Ива-

новнѣ повелѣно было московскому купечеству имѣть на свой счетъ четыре пожарныхъ трубы и по большимъ улицамъ сдѣлать колодцы на случай пожара, а въ Петербургѣ каждому домовладѣльцу имѣть на своемъ дворѣ колодецъ (№ 7032 и 7055). Въ тоже время, при Аннѣ Ивановнѣ, вслѣдствіе безпрестанно случавшихся въ городахъ пожаровъ, было сдѣлано распоряженіе, чтобы расположенныя въ городахъ воинскія команды являлись на пожары, для оказанія пособія въ тушеніи ихъ жителямъ (№ 7919), а вслѣдъ за тѣмъ (въ 1740 г.) повелѣно, чтобы въ каждомъ гвардейскомъ полку была англійская заливная труба со всѣми принадлежностями, дабы воинскія команды, назначенныя на пожары, могли приносить дѣйствительную пользу тушеніемъ ихъ (№ 8272). Это распоряженіе вызвало вопросъ, не нужно ли будетъ вообще въ каждомъ городѣ завести огнегасительные снаряды. Правительствующему Сенату, на который возложена была въ то время обязанность дѣлать всѣ распоряженія по предупрежденію пожаровъ, предложено было (въ 1741 г.) разсмотрѣть этотъ вопросъ и изыскать средства для снабженія городовъ огнегасительными снарядами (№ 8458). Но дѣло это тогда не получило разрѣшенія, и только въ казенныхъ зданіяхъ указано было имѣть свою пожарную команду. Только въ 1753 г. сдѣлано было отъ сената распоряженіе, чтобы во всѣхъ городахъ, на счетъ казны, были заведены заливныя трубы, по образцу московскихъ (№ 10,136), но и это распоряженіе долго не было исполнено. Даже и въ Москвѣ такихъ трубъ было весьма мало, такъ что приказывалось казенныя трубы, содержимыя при присутственныхъ мѣстахъ, отпускать на тушеніе пожаровъ въ городѣ (№ 10,325). Главное затрудненіе для заведенія надлежащихъ огнегасительныхъ снарядовъ заключалось въ отсутствіи денежныхъ средствъ. Въ 1761 г. установили въ Петербургѣ, Москвѣ и Кронштадтѣ особый сборъ съ извощиковъ, назначенный главнымъ образомъ на содержаніе огнегасительныхъ снарядовъ: цѣль такого сбора была подтвержена и въ началѣ царствованія Екатерины II (№ 11,636, ср. № 17,562). При императорѣ Павлѣ I въ столицахъ устроены были при полиціи пожарныя экспедиціи, назначены брантъ-маіоры съ брантмейстерами и указано имѣть опредѣленное число пожарныхъ инструментовъ (№ 18,663). Это послужило основаніемъ для освобожденія при императорѣ Александрѣ I жителей отъ пожарной повинности (№ 20,816) и устроенія при петербургской полиціи особой пожарной команды, въ 1802 г. Эту команду составили изъ солдатъ, неспособныхъ къ фронтовой службѣ, и содер-

жаніе ихъ возложено на городскую думу (№ 20,532). Въ 1804 г. такое же распоряженіе коснулось и Москвы (№ 21,312 и 21,322). Учрежденной тогда внутренней стражѣ указано было являться на пожары для оказанія содѣйствія въ потушеніи. Чтобы обезпечить дѣятельность пожарныхъ командъ огнегасительными снарядами, въ Петербургѣ устроена казенная фабрика таковыхъ: учрежденное пожарное депо должно было какъ изготовлять огнегасительные снаряды, такъ и образовывать брантмейстерскихъ учениковъ. Въ каждомъ губернскомъ городѣ (по закону 1818 г.) должна быть устроена пожарная команда, подъ начальствомъ брантмейстера, при коемъ два ученика, знающіе починку и обращеніе съ инструментами. (№ 27,221). Съ цѣлію образованія такихъ брантмейстерскихъ учениковъ постановлено было и теперь еще остается дѣйствующимъ закономъ, чтобы изъ губерній отправляемы были въ петербургское или московское пожарное депо по три человѣка на счетъ городскихъ обществъ по принадлежности; обученные въ пожарныхъ депо такіе ученики, если окажутся способными, по возвращеніи въ свои города причисляются къ штату полицейскихъ служителей, съ обязанностію прослужить при пожарныхъ инструментахъ пятнадцать лѣтъ, въ теченіи которыхъ освобождаются отъ рекрутской повинности и платежа податей и повинностей. (Св. зак. XII, ч. I, уст. пол., ст. 13—17). Въ тоже время (въ 1820 г.) возложено было на губернаторовъ позаботиться объ устроеніи въ губернскихъ городахъ фабрикъ для выдѣлки пожарныхъ инструментовъ. Такія фабрики заведены въ Рязани, Ярославѣ, Пензѣ, Казанѣ, Харьковѣ, Кіевѣ, Ригѣ и Вильнѣ (ib. ст. 11). Вообще пожарныя команды въ городахъ и теперь существуютъ на старинныхъ началахъ, постановленныхъ при императорѣ Александрѣ I, а именно: 1) Составъ пожарныхъ командъ со всѣми принадлежностями въ городахъ губернскихъ и уѣздныхъ опредѣляется нормальною табелью, на основаніи которой составляются губернаторами штаты, утверждаемые министромъ внутреннихъ дѣлъ (ст. 4). Въ столицахъ, на основаніи табели, управленіе всею пожарною частію ввѣрено, подъ главнымъ вѣдѣніемъ оберъ-полиціймейстера, брантъ-маіору (ст. 2. 3.). Въ каждой части города имѣется отдѣльная пожарная команда, подъ непосредственнымъ начальствомъ брантмейстера (5). Впредь до общихъ преобразованій по устройству пожарной части въ городахъ, министру внутреннихъ дѣлъ въ 1861 г. предоставлено разрѣшать ходатайства городскихъ обществъ объ учрежденіи общественныхъ пожарныхъ командъ, кои вѣдаются городскою

управою, но за полиціею сохраняются возложенныя на нее обязанности относительно наблюденія за порядкомъ и безопасностію во время пожаровъ (ст. 1 по прод. 1863 г. *)). 2) Пожарныя команды комплектуются людьми отъ военнаго вѣдомства, кромѣ общественныхъ пожарныхъ командъ, кои получаютъ ихъ по найму или составляются изъ повинной службы гражданъ, но при этотъ законъ только ставитъ условіе, чтобы при общественныхъ пожарныхъ командахъ находились опытные и вполнѣ благонадежные брантмейстеры. (ст. 10. 1). 3) Издержки на содержаніе пожарной команды во всякомъ случаѣ лежатъ на городѣ (ст. 8). Въ тѣхъ городахъ, гдѣ введено въ дѣйствіе городовое положеніе 1870 г. штаты пожарныхъ командъ, принадлежащихъ къ составу городскихъ полицій, утверждаются по предварительномъ разсмотрѣніи ихъ въ городской думѣ, законодательнымъ порядкомъ, а штаты общественныхъ пожарныхъ командъ утверждаются, на основаніи опредѣленій городскихъ думъ, министромъ внутреннихъ дѣлъ. (Прод. 1871 г.).

При такихъ бѣдныхъ вообще условіяхъ относительно огнегасительныхъ снарядовъ и пожарныхъ командъ въ большинствѣ нашихъ городовъ, почти не было никакихъ заботъ о приведеніи въ сколько нибудь надлежащій видъ пожарной части въ селеніяхъ. Какъ общее правило и теперь стоитъ старинное постановленіе, возлагающее на всѣхъ сельскихъ обывателей повинность тушенія пожаровъ, съ каковою цѣлію сельскій староста, подъ надзоромъ волостнаго правленія, обязанъ росписать снаряды, съ которыми каждый долженъ являться на пожаръ. Каждому сельскому обществу дозволяется заводить и заливныя трубы со всѣми огнегасительными принадлежностями, которыя и должны находиться въ вѣдѣніи сельскаго старосты. Министерство государственныхъ имуществъ, при прежнемъ его управленіи селеніями государственныхъ крестьянъ, пыталось положить начало надлежащему устроенію пожарной части въ селеніяхъ, но попытки его оказались крайне слабыми (21 — 26). Въ

*) Въ Прибалтійскомъ краѣ уже давно образовались *Вольныя пожарныя общества*. Въ послѣднее время таковыя образовались во Псковѣ, Нарвѣ, Витебскѣ, Кѣльцахъ, Калишѣ, Порховѣ и Нижномъ-Новгородѣ. Сущность организаціи пожарныхъ обществъ заключается въ томъ, что граждане образуютъ изъ себя общество, состоящее изъ охотниковъ, принимающихъ на себя всѣ обязанности пожарной команды, имѣющихъ свой уставъ и своихъ выборныхъ начальниковъ. Для обученія членовъ пожарному дѣлу общества устраиваютъ гимнастическія залы и дѣлаютъ маневры. Въ 1871 г., во время сельскохоз. выставки, въ Ригѣ устроился съѣздъ пожарныхъ обществъ. (См. Пр. В. 1873, № 174).

этомъ дѣлѣ создать все и совершенно по другимъ началамъ придется нашему земству, которое прямо въ этомъ и заинтересовано, при устроеніи взаимнаго земскаго страхованія: чѣмъ болѣе имуществъ будутъ спасать отъ огня, тѣмъ менѣе придется платить пожарныхъ убытковъ. Этимъ объясняется желаніе, обнаруженное уже земскими собраніями при самомъ началѣ устроенія взаимнаго страхованія, позаботиться о снабженіи селеній пожарными инструментами, на первый разъ щитами и гидропультами. Большинство земскихъ собраній назначаютъ для того пособія изъ остатковъ страховаго сбора. (Напр. псковское собраніе, въ сессію 1869 г., назначило 1400 р.; Ж. 1869, ч. 2. 60; саратовское изъ остатковъ страховаго сбора составляетъ особую резервную сумму, изъ которой предполагаетъ снабжать постепенно и по жребію всѣ селенія пожарными инструментами; Ж. 1869, 255. Новгородское собраніе назначило съ этою цѣлію 4500 р.; Ж. 1869, 149. Костромское, въ 1869 г., выдало на этотъ предметъ безвозвратно 11 тыс. и кромѣ того открыло безпроцентный кредитъ въ 8 тыс.; Ж. 1868, ч. 2. 14. Воронежское, Ж. 1867, 69. Симбирское, въ сессію 1869 г., открыло также кредитъ въ 14,000 р. Пр. В. 1870, № 33). *Роменское* уѣздное земство (Полтавской губ.), не имѣя для такихъ пособій остатковъ страховаго капитала, установило особый сборъ, по 10 коп. съ души, для пріобрѣтенія огнегасительныхъ снарядовъ, впредь до пріобрѣтенія таковыхъ на суммы страховаго капитала. Эту мѣру полтавское губернское собраніе рекомендуетъ и другимъ уѣзднымъ собраніямъ. (Ж. 1869, 633). *Вятское* земское собраніе въ 1871 г. ассигновало изъ запаснаго страховаго капитала 15 тыс. рублей и уполномочило губ. управу пріобрѣсти 330 ручныхъ переносныхъ пожарныхъ трубъ, по 30 для каждаго уѣзда. (Пр. В. 1872, № 193). Нѣкоторыя собранія нашли необходимымъ оказать содѣйствіе къ изобрѣтенію болѣе удобныхъ снарядовъ. Такъ *Новгородское* губернское собраніе, въ сессію 1869 г., назначило на премію за изобрѣтеніе огнегасителя, примѣненнаго къ условіямъ сельской жизни, 500 рублей, и поручило управѣ войти въ соглашеніе съ земствами другихъ губерній для увеличенія преміи. (Ж. 1869, стр. 148). Кромѣ земскихъ суммъ для улучшенія пожарной части въ селеніяхъ, идетъ часть суммъ, собираемыхъ мировыми судьями, на основ. ст. 201 и 207 положенія о нотаріальной части: согласно состоявшемуся въ 1871 г. рѣшенію министровъ внутр. дѣлъ и юстиціи и госуд. контролера, эти суммы должны быть передаваемы въ мѣстныя уѣздныя земскія

управы, для причисленія ихъ къ депозитамъ земскихъ суммъ особою статьею, подъ наименованіемъ: «запасный капиталъ для улучшенія пожарной и полицейской части въ селеніяхъ».

И при существованіи надлежащей пожарной команды съ хорошими огнегасительными снарядами и при достаточномъ количествѣ воды, успѣхъ потушенія пожаровъ зависитъ отъ устроенія надлежащей администраціи этого дѣла. Именно необходимо, чтобы при тушеніи пожара распоряжались только свѣдущія лица и чтобы былъ устраненъ всякаго рода безпорядокъ, въ особенности въ городахъ, гдѣ пожаръ открываетъ удобное поприще классу мошенниковъ. Въ этомъ отношеніи правила, существующія въ германскихъ городахъ, особенно въ Берлинѣ, можно признать образцовыми. Въ Берлинѣ, кромѣ непосредственнаго начальства пожарной команды, никто изъ полицейскихъ властей не имѣетъ права вторгаться въ распоряженія по потушенію пожара, подъ угрозою денежнаго штрафа. Для осуществленія такого правила постановлено всѣ распоряженія отдавать порядками, подобными установленнымъ въ морской командѣ: свистками и т. д. На органовъ исполнительной полиціи возлагается только устранять любопытныхъ, и охранять движимость, спасаемую на пожарѣ. Въ связи съ устроеніемъ администраціи стоятъ и средства скорѣйшаго извѣщенія пожарныхъ командъ о пожарѣ. Въ городахъ, гдѣ имѣется постоянный караулъ органовъ исполнительной полиціи и хорошо устроенный полицейскій телеграфъ, соединяющій пожарные депо, находятъ теперь лишнимъ имѣть особыя караульныя башни для наблюденія относительно огня. Но въ селахъ, гдѣ полицейскаго караула нѣтъ, необходимо установлять ночной караулъ, дабы имѣть возможность предупреждать распространеніе огня.

По русскимъ законамъ сохраняются еще прежнія правила 20-хъ годовъ. Въ городахъ, на каланчахъ съѣзжихъ домовъ выставляются въ случаѣ пожара опредѣленные сигналы. Органамъ исполнительной полиціи и назначаемымъ на пожары воинскимъ командамъ поручается отвращать всякій безпорядокъ и особливо грабительство. Главное распоряженіе по потушенію пожара принадлежитъ главному полицейскому органу города (72—82).

Относительно обезпеченія возможности тушенія пожара въ селахъ, земскія собранія на первый разъ должны были ограничиться старыми средствами повинности жителей являться съ огнегасительными снарядами, но стараются отправленіе этой повинности упорядочить раздѣленіемъ

уѣздовъ на пожарные участки, назначеніемъ въ селахъ на каждые 10—15 дворовъ пожарныхъ старостъ, требованіемъ надзора со стороны волостныхъ правленій за устроеніемъ въ каждой деревнѣ караула и назначеніемъ денежныхъ наградъ отличившимся въ тушеніи пожаровъ. Саратовское губернское собраніе опредѣлило кромѣ того имѣть въ каждомъ пожарномъ участкѣ особаго попечителя (Ж. 1869, 255), а уѣздное псковское собраніе ходатайствуетъ о заведеніи въ каждомъ пожарномъ участкѣ вольныхъ пожарныхъ командъ по примѣру существующихъ въ Лифляндіи (Ж. Пск. губ. собр. 1869, гл. 2, 60).

Особыя правила (1867 г.) о потушеніи лѣсныхъ пожаровъ, по связи ихъ съ общими мѣрами, содѣйствующими развитію лѣсоводства, изложены ниже, въ § 282.

§ 180.

3) *Вознагражденіе вреда, пожаромъ причиняемаго*, дѣлается возможнымъ только при надлежащемъ устроеніи застрахованія, и именно *страхованія взаимнаго*. Всѣ другія попытки создать средства вознагражденія вреда, пожарами производимаго, оказываются крайне недостаточными. Кромѣ взаимнаго страхованія, единственно могущаго обезпечить этотъ вопросъ, сюда относятся: выдача погорѣльцамъ пособій или ссудъ изъ казны, выдача такихъ пособій отъ органовъ общественнаго призрѣнія бѣдныхъ и страхованіе имуществъ въ промышленныхъ страховыхъ компаніяхъ. Всѣ эти средства оказываются крайне недостаточными и могутъ приносить пользу только какъ мѣры вспомогательныя, при существованіи надлежащимъ образомъ устроеннаго взаимнаго страхованія.

Выдача погорѣльцамъ пособія, могущаго вознаградить ихъ пожарный убытокъ, *изъ казны*, встрѣчавшееся въ то время, когда не была извѣстна возможность взаимнаго страхованія, представляетъ крайне ненадежное средство вознагражденія пожарныхъ убытковъ. Во-первыхъ, въ государственномъ казначействѣ можетъ и не быть достаточныхъ средствъ въ то время, когда нужно вознаграждать пожарный убытокъ. Во-вторыхъ, если-бы средства и оказались, то на какомъ основаніи издерживать государственныя суммы, собранныя посредствомъ налоговъ съ народа. Если выдавать такія пособія только бѣднымъ, то кромѣ затрудненій опредѣлить степень бѣдности, явится и несправедливость: однимъ выдадутъ, а другіе ничего изъ казны не получатъ. Независимо отъ этого,

при такомъ способѣ вознагражденія, имущества богатыхъ и вообще состоятельныхъ гражданъ, уничтоженныя пожарами, останутся не возстановленными. А выдавать всѣ пожарные убытки изъ казны было бы не по силамъ ниодному государственному казначейству. Такого способа пособій изъ государственнаго казначейства бѣднѣйшимъ погорѣльцамъ держались прежде правительства. При введеніи же взаимнаго застрахованія такой предметъ расхода для казны долженъ быть совсѣмъ уничтоженъ. Еще менѣе дѣйствительной помощи приноситъ выдача такимъ погорѣльцамъ изъ государственной казны ссудъ. Такая ссуда, которую погорѣльцамъ нужно чрезъ нѣкоторое время, хотя бы и безъ процентовъ, возвратить, явится не столько помощію, сколько причиною новаго разоренія, а для правительства составитъ такую же невыгоду, какъ и первое средство. Съ развитіемъ взаимнаго страхованія и выдача такихъ ссудъ дѣлается совершенно напрасною.—Въ Россіи такія пособія отъ казны въ видѣ безвозвратныхъ выдачъ и въ видѣ ссудъ существовали съ 1829 г., но въ новѣйшее время, съ распространеніемъ взаимнаго страхованія, значительно сокращаются. Съ этою цѣлію были составлены особые капиталы изъ частныхъ пожертвованій и изъ 5% сбора съ лоттерей. Въ 1860 г. этотъ капиталъ (въ количествѣ 310,275 р.) повелѣно было передать въ безусловное распоряженіе государственнаго казначейства, а въ слѣдующемъ году составлены Высочайше утвержденныя правила, на основаніи которыхъ министру внутреннихъ дѣлъ, по соглашенію съ министромъ финансовъ, предоставлено назначать пособія пострадавшимъ отъ пожаровъ и наводненій въ размѣрѣ до 15,000 руб. по каждому отдѣльному случаю. На основаніи этихъ правилъ, предоставлено выдавать пособія въ видѣ ссуды, преимущественно при потеряхъ недвижимаго имущества, а безвозвратно, при потерѣ только движимаго незастрахованнаго имущества; ссуды могутъ быть выданы въ размѣрѣ не свыше третьей части убытковъ въ недвижимомъ имуществѣ, а безвозвратныя пособія въ размѣрѣ десятой части убытка въ движимомъ имуществѣ, но не болѣе ста рублей. Тѣ и другія могутъ быть выдаваемы лицамъ, только крайне бѣднымъ; обезпеченіемъ выдаваемыхъ ссудъ во всякомъ случаѣ не болѣе, какъ на 15 лѣтъ, должно служить все имущество погорѣльца, а тамъ, гдѣ возможно, и круговое поручительство таковыхъ, или поручительство трехъ мѣстныхъ жителей, владѣющихъ недвижимою собственностію (ст. 94 по прод. 1863 г.). Для надлежащаго выполненія губернскими начальствами этихъ правилъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ были даны въ

двухъ циркулярахъ (10-го ноября и 16-го декабря 1865) слѣдующія толкованія этихъ правилъ: такія пособія могутъ быть выдаваемы лицамъ дѣйствительно недостаточнымъ, относительно коихъ будетъ дознано, что они не были въ состояніи застраховать свое имущество даже въ $\frac{1}{3}$ части его стоимости, почему ко всѣмъ представленіямъ о пожарныхъ пособіяхъ должно быть прилагаемо засвидѣтельствованное губернаторомъ удостовѣреніе ближайшаго начальства о томъ, что такіе погорѣльцы не имѣли средствъ къ застрахованію своего имущества. Такое болѣе тщательное разсмотрѣніе случаевъ, когда должно быть оказываемо пособіе, дало такія послѣдствія: въ 1864 г. было выдано погорѣльцамъ ссудъ до 174,647 р. и безвозвратныхъ пособій до 70 т.; въ 1865 г. ссудъ только 70,195 р. и пособій до 60 т., въ 1866 г. ссудъ было выдано только до 12 т. и пособій не болѣе 12,000 р.; а въ 1867 г. ссудъ разрѣшено только на 4 тыс., а пособій на 7 тысячъ. Хотя въ 1868 г. и было выдано опять гораздо больше (ссудъ на 120 тыс. и пособій на 20 тыс.), но это по особенному совершенно случаю—для спасенія отъ нищеты рабочихъ сгорѣвшаго Сестрорѣцкаго завода. Въ 1869 г. опять ссудъ выдано только на 10 тыс., а пособій на 20 тыс. Въ 1870 г. министерство внутреннихъ дѣлъ пришло къ убѣжденію, что выдачу заимообразныхъ пособій, т. е. ссудъ слѣдуетъ вовсе прекратить, а выдавать только безвозвратныя пособія, въ размѣрѣ $\frac{1}{20}$ части потери и не свыше 50 рублей въ однѣ руки. (Прав. Вѣстн. 1870, № 209).

Выдача погорѣльцамъ пособій отъ органовъ общественнаго призрѣнія бѣдныхъ, если будетъ имѣть цѣлію доставить вознагражденіе пожарныхъ убытковъ, окажется столь же несостоятельною, какъ и выдача пособій отъ казны. Напротивъ, такая выдача бѣднѣйшимъ погорѣльцамъ окажется весьма выгодною и необходимою, если проведена уже система страхованія. Домъ бѣднаго человѣка, если застрахованъ, будетъ возстановленъ не пособіями, но средствами страховаго общества; но пока возстановится его домъ, бѣдный погорѣлецъ долженъ найти пріютъ, возстановить свое хозяйство. Въ этомъ случаѣ помощь со стороны органовъ общественнаго призрѣнія бѣдныхъ можетъ оказать дѣйствительное спасеніе: безъ страхованія же такая помощь будетъ совершенно напрасною.

У насъ съ этою цѣлію въ нѣкоторыхъ городахъ составлены особые капиталы: въ Москвѣ, въ Казани, въ землѣ Войска Донскаго (94). Общимъ органамъ общественнаго призрѣнія, устроиваемымъ земствомъ, поручается оказывать пособіе такимъ погорѣльцамъ; особенно же въ

этихъ случаяхъ могутъ оказать громадную помощь приходскія попечительства. (Ср. § 155). Кромѣ общихъ распоряженій со стороны земства, производить пособія погорѣльцамъ изъ лицъ православнаго духовенства законъ поручаетъ епархіальнымъ попечительствамъ, а для тѣхъ епархій, гдѣ доходы попечительства недостаточны, такія пособія производятся изъ имѣющихся въ распоряженіи Святѣйшаго Синода на эту цѣль суммъ (20 тыс. р. Ст. 99). Независимо отъ денежныхъ пособій органы общественнаго призрѣнія бѣдныхъ могутъ ходатайствовать чрезъ губернское начальство о доставленіи погорѣльцамъ нѣкоторыхъ льготъ, какъ-то: отсрочки платежа числящихся за ними недоимокъ, выдачи безденежныхъ паспортовъ для отлучки на заработки въ другія губерніи. Послѣдняго рода льготы Высочайше дарованы были въ 1865, 1868 и 1869 г. погорѣльцамъ г. Невеля, Витебской губерніи, и м. Бутриманцево, Виленской губерніи.

§ 181.

Средствомъ же, могущимъ дѣйствительно возстановить пожарный убытокъ, надобно признать только *страхованіе*. Страхованіе, какъ предпріятіе, основывающееся на рискѣ принятія на страхъ чужаго имущества съ полученіемъ опредѣленной преміи, но съ обязательствомъ уплатить договорную цѣнность его въ случаѣ уничтоженія имущества отъ той самой опасности, противъ которой страхуется, примѣнившееся прежде всего въ дѣлѣ морской торговли, съ XVI ст. стало являться и по отношенію къ опасности отъ огня въ двухъ видахъ: въ формѣ обществъ взаимнаго страхованія и въ формѣ промышленнаго предпріятія, компаніи, имѣющей въ виду получить выгодный процентъ на полагаемый въ предпріятіе капиталъ. Первая форма, гораздо болѣе обезпечивающая и несравненно выгоднѣйшая для страхующихъ имущество, такъ какъ не имѣетъ цѣлію пріобрѣсть выгоды, но только покрыть причиненные пожаромъ убытки, явилась ранѣе второй, но при отсутствіи надлежащихъ для своего развитія условій, уступила мѣсто промышленнымъ страховымъ компаніямъ, а въ новѣйшее время получаетъ опять широкое развитіе и является главнѣйшимъ средствомъ не только для вознагражденія пожарныхъ убытковъ, но и для предупрежденія пожаровъ и потушенія ихъ. Первыя страховыя отъ огня компаніи, Лондонская, 1530 г. и Парижская 1545 г., имѣвшія нестолько промышленный характеръ, сколько значеніе городскихъ учрежденій для оказанія пособій погорѣльцамъ, не

могли долго просуществовать. Но идея о необходимости устроить въ городахъ ассоціацію для взаимнаго застрахованія гражданами ихъ домовъ поднимаема была нѣсколько разъ въ XVII ст., а въ Германіи предложенъ былъ передъ тридцатилѣтнею войною проектъ общей страховой кассы для цѣлой Германіи (allgemeine Brandkasse). Хотя въ широкихъ размѣрахъ такіе планы взаимнаго страхованія не осуществились, однако устроились отдѣльные союзы взаимнаго страхованія имуществъ отъ огня. Главнымъ образомъ въ Германіи были стремленія развить такія общества взаимнаго страхованія, при чемъ правительства оказывали пособія какъ деньгами, такъ и изданіемъ законовъ о принудительномъ, обязательномъ страхованіи для всѣхъ городскихъ обывателей. Въ особенности энергію въ этомъ отношеніи оказало прусское правительство: изданный имъ въ 1701 г. Feuerordnung проводитъ обязательность взаимнаго страхованія и предписаніе устроить городскіе и сельскіе союзы такого страхованія. По всей сѣверной германіи до послѣдней четверти XVIII ст. со стороны правительства преслѣдуется эта цѣль; но условій благопріятныхъ для достиженія этой цѣли въ обществѣ не было: образованіе массы было еще крайне слабо, строительная полиція не существовала, средства для предупрежденія и потушенія пожара не могли органически связаться съ средствами вознагражденія пожарныхъ убытковъ. Между тѣмъ въ то время въ Англіи и во Франціи развивались промышленныя страховыя компаніи. Таковыя начинаютъ учреждаться въ концѣ XVIII ст. и въ Германіи: въ 1779 г. открывается такая акціонерная компанія въ Гамбургѣ, въ 1812 г. въ Берлинѣ, въ 1819 г. въ Лейпцигѣ и т. д. Такія частныя акціонерныя страховыя компаніи, начавшія принимать на страхъ не только недвижимыя имущества, но и движимость, стали особенно съ двадцатыхъ годовъ получать значительный перевѣсъ надъ обществами взаимнаго страхованія и вызвали сильную борьбу между этими двумя видами застрахованія, борьбу, которая какъ въ литературѣ, такъ и въ жизни начинаетъ приводить къ побѣдѣ взаимнаго страхованія надъ промышленнымъ. Въ Германіи (по Мазіусу) въ 1844 г. было промышленныхъ страховыхъ компаній 45, принявшихъ на страхъ на 1251 милл. талеровъ, а союзовъ взаимнаго страхованія 24, имѣвшихъ застрахованныхъ имуществъ только на 584 милл. тал., а всего, считая застрахованныя и въ государственныхъ страховыхъ учрежденіяхъ, было застрахованныхъ имуществъ на 4,632 милл. Въ 1865 г. (по Гюбнеру) всего застраховано было уже на 7,338 милл., изъ коихъ на акціонерныя ком-

паніи пришлось на 4468 милліоновъ, а въ обществахъ взаимнаго страхованія на 604 милл. Въ Великобританіи (въ 1861 г.) застраховано имуществъ на сумму 1224 милліоновъ фун. стерл., во Франціи (въ 1860 г.) на 50,504 милл. фр. Но не смотря на чрезвычайное развитіе промышленныхъ страховыхъ компаній, въ новѣйшее время стали убѣждаться, что не такого рода учрежденіями можетъ быть достигнута цѣль вознагражденія пожарныхъ убытковъ, но только надлежащимъ устроеніемъ взаимнаго страхованія. Промышленныя страховыя компаніи представляютъ многія невыгоды относительно достиженія такой цѣли: 1) каждая такая компанія, имѣя въ виду достигнуть промышленной выгоды, назначаетъ платежъ значительной преміи и слѣдовательно служитъ обезпеченіемъ не для всѣхъ собственниковъ, но только для болѣе богатыхъ. 2) Не имѣя возможности прямо дѣйствовать на улучшеніе условій предупрежденія и потушенія пожаровъ, и не имѣя точныхъ статистическихъ данныхъ, на основаніи которыхъ можно было бы хотя съ приблизительною точностію вычислить вѣроятность пожарныхъ убытковъ, промышленныя компаніи по необходимости размѣръ премій ставятъ совершенно случайно, и вмѣстѣ съ тѣмъ въ случаѣ громадности пожарныхъ убытковъ не въ состояніи выполнить принятыхъ на себя обязательствъ. 3) Вслѣдствіе этого промышленныя компаніи, дѣйствующія въ одномъ центрѣ, не находятся въ конкуренціи, которая могла бы съ выгодою для страхующихъ понижать величину преміи, но вступаютъ во взаимное другъ съ другомъ соглашеніе относительно солидарности въ отвѣтственности за пожарные убытки всѣхъ имуществъ, застрахованныхъ въ какомъ либо изъ нихъ. 4) Далѣе замѣчаютъ, что такія компаніи, назначающія обыкновенно вознагражденіе пожарнымъ командамъ за удачное потушеніе застрахованныхъ домовъ, тѣмъ самымъ мѣшаютъ потушенію пожара незастрахованныхъ. Незачѣмъ приводить того замѣчанія противъ промышленныхъ страховыхъ компаній, что возможность застраховать имущество въ большую цѣну побуждаетъ нерѣдко страхователей умышленно поджигать свое имущество. Такое возраженіе не сильно, ибо такіе случаи встрѣчаются не часто. Раскрытіе невыгодныхъ сторонъ промышленныхъ страховыхъ компаній привело къ изученію существа взаимнаго застрахованія. Надлежащимъ образомъ устроенное взаимное застрахованіе, вовсе не представляя невыгодъ промышленныхъ компаній, заключаетъ напротивъ въ своемъ существѣ не только возможность вознагражденія пожарныхъ убытковъ, но и предупрежденія и потушенія пожаровъ.

Подъ обществомъ взаимнаго застрахованія разумѣется ассоціація домовладѣльцевъ извѣстной общины-города, уѣзда или губерніи, объявляющихъ цѣнность своихъ имуществъ, недвижимыхъ (а возможно присоединить на тѣхъ же началахъ страхованіе и движимости), съ которой они ежегодно соглашаются уплачивать такой процентъ страховой преміи, какой необходимъ только для того, чтобы покрыть явившіеся въ тотъ годъ пожарные убытки. Чѣмъ менѣе будетъ пожарныхъ убытковъ, тѣмъ менѣе будетъ и %, который надо уплачивать, такъ какъ общество взаимнаго страхованія не имѣетъ цѣлію извлекать какую-нибудь денежную выгоду отъ предпріятія, но только стремится покрыть пожарные убытки и издержки на администрацію. Отсюда слѣдуетъ, что чѣмъ болѣе будетъ предпринято мѣръ для предупрежденія пожаровъ и чѣмъ лучше будутъ устроены средства для потушенія ихъ, тѣмъ менѣе будетъ пожарныхъ убытковъ и слѣдовательно тѣмъ меньшій процентъ нужно будетъ уплачивать страхующимъ ихъ имущество. Оттого непремѣннымъ условіемъ надлежащаго устроенія взаимнаго застрахованія является поставленіе въ органическую связь вознагражденія пожарныхъ убытковъ съ предупрежденіемъ и потушеніемъ пожаровъ. Какъ всѣ, участвующіе во взаимномъ застрахованіи, одинаково заинтересованы въ этомъ, то для нихъ и является интересъ: 1) вести самимъ наблюденіе за принятіемъ надлежащихъ предосторожностей въ обращеніи съ огнемъ; 2) согласиться на производство на ихъ общій счетъ необходимыхъ расходовъ, какъ для содержанія строительной полиціи, такъ и для устроенія надлежащей пожарной команды со всѣми принадлежностями и условіями, необходимыми для скораго потушенія пожара. Но такой общій ихъ интересъ долженъ быть, во-первыхъ, ими дѣйствительно сознаваемъ, и во-вторыхъ, онъ долженъ сдѣлаться интересомъ дѣйствительно всѣхъ обитателей мѣстности. Оттого надлежащее устроеніе взаимнаго страхованія находится въ зависимости отъ такихъ двухъ условій: распространенія въ массы понятія о существѣ и значеніи взаимнаго страхованія и привлеченія къ такому страхованію возможно большаго числа обитателей, даже всѣхъ. Оба эти условія достигаются еще весьма недостаточно, отчего и взаимное страхованіе еще не имѣетъ далеко того развитія, которое бы должно ему принадлежать по важности обезпечиваемыхъ имъ условій. Перваго условія думаютъ достигнуть распространеніемъ въ народѣ популярныхъ статей, разъясняющихъ существо взаимнаго застрахованія, публичными о немъ лекціями и разъясненіемъ въ народныхъ школахъ. Достиженіе вто-

раго условія предполагаютъ обезпечить объявленіемъ со стороны положительнаго закона взаимнаго застрахованія обязательнымъ, подобно тому, какъ дѣлали германскія законодательства XVIII ст., бравшія все дѣло застрахованія въ свои руки, и примѣры чему представляются и въ настоящее время. Основанія для положительнаго закона объявить взаимное застрахованіе обязательнымъ находятъ въ томъ справедливомъ положеніи, что такой законъ не будетъ опаснымъ вторженіемъ въ имущественныя отношенія частнаго лица, такъ какъ имѣетъ въ виду нестолько сохраненіе его отдѣльнаго, частнаго имущества, сколько имущества всѣхъ. Но практическое осуществленіе такого теоретически-вѣрнаго начала находитъ затрудненіе въ томъ, что при существованіи промышленныхъ страховыхъ компаній отдѣльный домохозяинъ можетъ иногда съ большею для себя выгодою застраховать свое имущество въ частной компаніи, особенно при множествѣ неблагопріятныхъ условій, въ которыхъ стоятъ еще вездѣ общества взаимнаго страхованія. Воспретить частному лицу страховать свое имущество въ частныхъ компаніяхъ возложеніемъ на него обязательности быть участникомъ взаимнаго страхованія будетъ равносильно вмѣшательству въ его имущественныя отношенія. Оттого современныя полицейскія законодательства допускаютъ рядомъ дѣятельность обществъ взаимнаго застрахованія и промышленныхъ страховыхъ компаній, но принимаютъ косвенныя мѣры, содѣйствующія развитію взаимнаго застрахованія и такое застрахованіе нѣкоторыхъ имуществъ объявляютъ обязательнымъ. (См. *Masius*, Lehre der Versicherung u. statistische Nachweise aller Versicherungsanstalten in Deutschland. Лейпц. 1846. и Systematische Darstellung des gesammten Versicherungswesens. 1859. *Saski*, Die volkswirthschaftliche Bedeutung des Versicherungswesens. 1866. *Louis Schmidt*, Das Ganze des Versicherungswesens. 2-е изд. Штутг. 1871.

§ 182.

Русское правительство въ $\frac{1}{2}$ XVIII ст., по примѣру германскихъ государствъ, стремилось устроить страхованіе собственными своими средствами. Учрежденіемъ государственнаго заемнаго банка 1786 г., на него возложена была обязанность принимать во всѣхъ городахъ на страхъ отъ различныхъ несчастныхъ приключеній, въ томъ числѣ и отъ огня, каменныя зданія въ три четверти ихъ оцѣнки и съ полученіемъ $\frac{1}{2}$ % страховой преміи. (№16,407, п. 20). Неудобство веденія страховаго дѣла

правительственнымъ учрежденіемъ было скоро сознано и обратились къ проведенію началъ взаимнаго застрахованія. Въ изданныхъ при императорѣ Павлѣ I уставахъ управленія столичныхъ городовъ, Петербурга и Москвы, опредѣлено было устроить въ нихъ взаимное страхованіе, на началахъ весьма вѣрныхъ, но къ сожалѣнію неосуществившихся вслѣдствіе крайнихъ неточностей городскаго общественнаго управленія и отсутствія необходимыхъ для взаимнаго страхованія условій. Именно въ Петербургѣ, при камеральномъ департаментѣ, въ Москвѣ при его отдѣленіи, указано было устроить по двѣ ассекуранцъ конторы или фейеръ-кадастра — одну для управленія дѣломъ взаимнаго страхованія каменныхъ зданій, а другую для такого же страхованія зданій деревянныхъ. Каждому собственнику, желавшему застраховать свое имущество, предоставлялось въ такой конторѣ по принадлежности записать въ установленную для того книгу свое имя и цѣнность своего имущества, которое вслѣдствіе того подвергалось по установл. правиламъ оцѣнкѣ, $\frac{3}{4}$ которой принималось за цѣну, которая можетъ быть выдана въ случаѣ уничтоженія имущества посредствомъ пожара. При записываніи имущества въ книгу никакихъ сборовъ не собиралось, но въ случаѣ пожара, когда являлась необходимость уплатить пожарный убытокъ, со всѣхъ, записавшихся въ книгу, собиралась причитающаяся на каждаго соразмѣрно цѣнности его имущества часть. (№ 18,663, 18,822; ср. § 24).

Неудавшееся по этому плану взаимное страхованіе стало осуществляться впослѣдствіи по другимъ началамъ; но прежде развитія взаимнаго страхованія, въ Россіи образовались и *промышленныя страховыя отъ огня общества*.

Именно въ 1827 г. 25 іюля учредилось въ Петербургѣ *первое страховое отъ огня общество*, съ капиталомъ въ 10 милл. рублей. Оно получило привилегію принимать въ теченіи 20 лѣтъ исключительно на свой страхъ строенія въ обѣихъ столицахъ, въ столичныхъ губерніяхъ, въ губерніяхъ прибалтійскихъ и въ Одессѣ. Такая привилегія привела дѣла этой акціонерной компаніи въ блестящее положеніе, которымъ она пользуется и до сихъ поръ. Въ 1835 г. (марта 6) учредилось *второе страховое отъ огня общсство*, съ капиталомъ въ 5 милліоновъ р. ассиг., съ привилегіею исключительнаго страхованія во всѣхъ внутреннихъ губерніяхъ. Съ 1838 г. (іюля 6) дѣйствуетъ третье страховое общество (Саламандра), имѣвшее также привилегію въ Сибири, Закавказскомъ краѣ, Бессарабской области и землѣ В. Донскаго. Когда правительство отказа-

лось отъ этой системы выдачи страховымъ компаніямъ привилегій, стали образовываться новыя общества; въ 1858 г. учредились двѣ новыя компаніи: *петербургское общество страхованія*, съ капиталомъ въ 2 мил. 400 тыс. р., и *московское общество страхованія*, съ капиталомъ въ 2 мил. р. Петербургское общество впослѣдствіи, именно чрезъ десять лѣтъ значительно расширило объемъ своихъ дѣйствій: обратилось въ общество страхованія отъ огня имуществъ и страхованія пожизненныхъ доходовъ и денежныхъ капиталовъ. (Новый уставъ его изданъ 11 іюня 1868 г.). Въ 1869 г. разрѣшено устроить акціонерное *русское общество перестрахованій*, съ основнымъ капиталомъ въ милліонъ рублей, имѣющее цѣлію перестраховывать имущества, принятыя уже на страхъ другими страховыми обществами, а также принимать на себя дополнительное страхованіе имуществъ, застрахованныхъ какъ въ промышленныхъ страховыхъ обществахъ, такъ и въ обществахъ взаимнаго страхованія. (Уставъ этого общества утвержденъ 14 Марта 1869 г.). На такихъ же основаніяхъ въ 1874 г. 26 января утв. уставъ *московскаго общества перестрахованія*. Въ 1870 г. учредилось новое страховое общество, подъ названіемъ «*Коммерческое страховое отъ огня общество*» (уставъ его, 27-го марта 1870 г.). Въ 1870 г. на такихъ же общихъ съ другими страховыми компаніями основаніяхъ учредилось *Варшавское страховое отъ огня общество* съ основнымъ капиталомъ въ два милліона рублей, которое относительно страхованія недвижимыхъ имуществъ въ царствѣ польскомъ должно руководствоваться дѣйствующими тамъ правительственными постановленіями (уставъ этого общества, 1 мая 1870 г.). Учредившееся въ 1872 г. страховое общество *Якоръ*, съ основнымъ капиталомъ въ 2½ милл. рублей, принимаетъ страхованіе недвижимаго и движимаго имущества отъ всѣхъ убытковъ и поврежденій, могущихъ произойти въ застрахованномъ имуществѣ во время пожара какъ отъ дѣйствія огня, такъ и отъ тушенія его. — *Иностранныя страховыя общества* могутъ производить операціи въ Россіи на основаніи правилъ 1871 г. Именно, для открытія своихъ дѣйствій должны получить предварительно разрѣшеніе правительства, которое дается неиначе какъ по разсмотрѣніи устава общества и его отчетовъ за послѣдніе три года; затѣмъ внести въ государственный банкъ залогъ въ 500 тыс. рублей, и отвѣчать кромѣ залога и всѣмъ своимъ имуществомъ; относительно производства страховыхъ операцій руководствоваться правилами, постановленными въ уставѣ одного изъ русскихъ подобныхъ

обществъ, имена своихъ агентовъ и ихъ мѣстопребываніе заявить правительству, ежегодно печатать въ Прав. Вѣстникѣ свой отчетъ, и въ случаѣ споровъ и исковъ страхователей подчиняться приговорамъ русскихъ судебныхъ установленій; при допущеніи иностраннаго страховаго общества ему объявляется, что выдаваемое ему разрѣшеніе можетъ быть во всякое время взято назадъ и уничтожено, по усмотрѣнію правительства, безъ всякаго объясненія причинъ. (С. У. 1871 г. № 969).

Допуская полную конкуренцію промышленныхъ страховыхъ обществъ, новѣйшее законодательство отмѣнило существовавшее въ прежнихъ уставахъ страховыхъ обществъ опредѣленіе высшей мѣры страховой платы, и предоставляетъ теперь назначеніе страховой платы, по отношенію какъ къ недвижимому, такъ и движимому имѣнію, взаимному соглашенію страхователей и обществъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ русскимъ страховымъ обществамъ предоставляетъ принятыя ими на страхъ имущества перестраховывать въ иностранныхъ страховыхъ компаніяхъ. Но относительно права частныхъ лицъ страховать ихъ имущества не въ русскихъ, а иностранныхъ обществахъ, и нынѣ дѣйствующій законъ сохраняетъ, если не полное воспрещеніе, существовавшее прежде на основаніи закона Екатерины II, то значительное ограниченіе, а именно: въ томъ только случаѣ недвижимое имущество можно страховать за границею, если русскія общества совершенно откажутся отъ принятія на страхъ или потребуютъ премію, превышающую два съ половиною процента. До сихъ поръ въ пользу казны взимается опредѣленная пошлина (по пяти копѣекъ съ тысячи рублей застрахованнаго имущества) съ страхуемыхъ въ промышленныхъ обществахъ имуществъ (т. XII, ч. I. уст. пожарный ст. 92, прилож. 9 по прод. 1868 г.).

Разрѣшая устроеніе промышленныхъ страховыхъ обществъ, правительство вмѣстѣ съ тѣмъ, особенно съ тридцатыхъ годовъ, стремилось развить взаимное страхованіе. Стремленія министерства внутреннихъ дѣлъ въ тридцатыхъ годахъ провести взаимное страхованіе въ городахъ не увѣнчались успѣхомъ, но министерству государственныхъ имуществъ удалось устроить, первоначально въ видѣ опыта въ 1853 г., взаимное страхованіе строеній въ казенныхъ селеніяхъ. Преобразованное нѣсколько впослѣдствіи, 5 декабря 1858 г. положеніе объ этомъ страхованіи дѣйствовало въ казенныхъ селеніяхъ до настоящаго времени, до передачи государственныхъ крестьянъ въ общее волостное управленіе. Существо этого положенія заключалось въ слѣдующемъ: страхованіе было объ-

явлено обязательнымъ, главныя распоряженія по его устроенію возложены на палаты государственныхъ имуществъ, коимъ поручалось наблюдать, чтобы каждый застраховывалъ свой каменный домъ не менѣе какъ въ 24 рубля со взносомъ преміи въ 12 копѣекъ, а деревянный не менѣе какъ въ 15 рублей, со взносомъ преміи въ 15 копѣекъ; въ большую же сумму дозволялось страховать на основаніи особаго росписанія по губерніямъ и особой оцѣнки. Вознагражденіе пожарныхъ убытковъ дѣлалось, по представленіямъ волостныхъ правленій, распоряженіями палатъ г. и., которыя представляли ежегодные счеты, по соображеніи ихъ со счетами казенныхъ палатъ, въ подлежащіе департаменты министерства государственныхъ имуществъ. Министерство государственныхъ имуществъ дѣлало общій ежегодный разсчетъ съ министерствомъ финансовъ и остатки отъ страховыхъ взносовъ обращались на составленіе запаснаго пожарнаго капитала. (Св. зак. т. XII, ч. 1. уст. пож., прил. къ ст. 92 по прод. 1863 г.). На такомъ же основаніи, въ видѣ опыта на 6 лѣтъ, было устроено въ 1857 г. обязательное взаимное страхованіе въ Оренбургскомъ казачьемъ войскѣ, и нѣсколько измѣнено въ 1867 г., какъ временная мѣра, впредь до введенія въ этомъ войскѣ земскихъ учрежденій (Прил. къ ст. 92 по прод. 1868 г.).

Съ введеніемъ въ дѣйствіе земскихъ учрежденій дѣло устроенія взаимнаго застрахованія возложено на земство; тогда же предоставлено и городамъ устроивать общества взаимнаго страхованія городскихъ строеній и созданы правила объ устроеніи взаимнаго страхованія въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ земскія учрежденія еще не введены.

Для *городовъ*, на основаніи закона 1861 г. 10 октября, взаимное страхованіе допущено на другихъ началахъ, сравнительно съ земскимъ страхованіемъ. Именно въ городахъ 1) не вводится *обязательнаго* взаимнаго страхованія, но предоставляется добровольному соглашенію домовладѣльцевъ, которые могутъ изъ своей среды устроить коммиссію отъ 3 до 5 лицъ для составленія положенія, которое утверждается министромъ внутреннихъ дѣлъ по соглашеніи съ министромъ финансовъ. 2) Городамъ предоставляется устроить взаимное страхованіе или отдѣльное по каждому городу или въ соединеніи съ другими городами; въ послѣднемъ случаѣ губернское начальство, по полученіи заявленій о томъ отъ двухъ или болѣе городовъ, разрѣшаетъ присылку въ одинъ изъ нихъ уполномоченныхъ отъ другихъ городовъ, для составленія положенія. 3) Городскія общества взаимнаго страхованія могутъ, съ разрѣшенія министра вну-

треннихъ дѣлъ, принимать на страхъ и имущества, находящіяся въ уѣздѣ. 4) Для покрытія убытковъ, превышающихъ годовую премію, можетъ быть испрошенъ кредитъ изъ городскихъ и общественныхъ суммъ, а гдѣ не представится къ тому возможности, то и изъ казны, но не выше одной трети суммы убытковъ, впредь до составленія запаснаго капитала. Если такой кредитъ получится изъ городскихъ суммъ, то городской думѣ предоставляется участвовать въ засѣданіяхъ правленія чрезъ одного изъ своихъ членовъ. 5) Общества взаимнаго страхованія въ городахъ могутъ, по ихъ желанію, быть учреждаемы при городскомъ управленіи, и въ такомъ случаѣ имъ предоставляется составлять соединенныя засѣданія городской думы и распорядителей взаимнаго страхованія для обсужденія мѣръ относительно предупрежденія пожаровъ. (Уст. пож. ст. 92, прим. 3 по прод. 1863 и 1868 г.). На этихъ началахъ устроились общества взаимнаго страхованія въ столицахъ, Новгородѣ, Конотопѣ (Черниг. губ.) и др.

Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1 янв. 1864 года возлагаетъ на эти учрежденія обязанность управленія дѣлами взаимнаго земскаго страхованія. Въ томъ же году 7 апрѣля высочайше утверждено положеніе о взаимномъ земскомъ страхованіи, которымъ обязаны руководствоваться всѣ земскія учрежденія, но въ 1867 г. министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено разрѣшать, по ходатайствамъ земскихъ учрежденій, въ видѣ опыта на три года, примѣненіе такихъ частныхъ правилъ, которыя не будутъ противорѣчить основнымъ началамъ этого положенія, хотя буквально съ нимъ и не будутъ согласоваться; вмѣстѣ съ тѣмъ министру поручено внести въ государственный совѣтъ въ 1870 г. проектъ новаго положенія, въ которомъ изложить лишь общія, и по возможности, неизмѣнныя начала закона о взаимномъ земскомъ страхованіи. Въ 1873 г. имъ и внесенъ въ госуд. совѣтъ проектъ новаго устава взаимнаго земскаго страхованія, но государственный совѣтъ предоставилъ министру передать этотъ проектъ на предварительное разсмотрѣніе всѣхъ губернскихъ земскихъ собраній, а также городскихъ думъ всѣхъ губернскихъ и наиболѣе значительныхъ уѣздныхъ городовъ, и за тѣмъ уже по переработкѣ, на основаніи замѣчаній, представить въ государств. совѣтъ. (С. У. 1873, № 800). По положенію 1864 г. завѣдываніе учреждаемымъ земскимъ взаимнымъ страхованіемъ строеній отъ огня ввѣрено губернскимъ земскимъ учрежденіямъ. Взаимному земскому губернскому страхованію могутъ подлежать лишь строенія, находящіяся

въ предѣлахъ этой губерніи, но на двухъ различныхъ основаніяхъ: или обязательно, или подобровольному желанію. Обязательное страхованіе установляется этимъ положеніемъ только для сельскихъ построекъ, частныхъ и общественныхъ, находящихся въ чертѣ крестьянской усадебной осѣдлости; впрочемъ нѣтъ обязательности страховать непремѣнно въ земствѣ, можно застраховать и въ другихъ обществахъ, но не ниже установленнаго этимъ положеніемъ размѣра страховой суммы. Всѣ прочія постройки, какъ въ городахъ, такъ и уѣздахъ, поступаютъ въ земское страхованіе только по добровольному соглашенію владѣльцевъ и земской управы. Для частныхъ строеній, подлежащихъ обязательному страхованію, размѣръ страховой суммы назначается единообразно на всю губернію или на цѣлый уѣздъ, съ раздѣленіемъ лишь строеній на разряды; но по желанію владѣльцевъ допускается и оцѣнка; строенія же общественныя и частныя, необязательно, но добровольно страхуемыя, принимаются не иначе, какъ по особой оцѣнкѣ. Величина страховаго процента опредѣляется земскимъ страховымъ управленіемъ, а размѣръ суммы, выше которой не можетъ быть принято строеніе на страхъ, опредѣляется отдѣльно для каждой губерніи. Страховые платежи собираются только для уплаты пожарныхъ убытковъ и на издержки по управленію страхованіемъ, при чемъ остатки отъ издержекъ этихъ двухъ родовъ обращаются въ запасный капиталъ. Сообразно съ количествомъ этихъ издержекъ можетъ быть измѣняемъ и размѣръ страховаго процента. Взаимное земское страхованіе не стѣсняетъ волости и общества въ образованіи, по желанію обывателей, особыхъ страховыхъ отъ огня учрежденій, по взаимному между собою согласію, для дополнительнаго страхованія строеній и для принятія на страхъ строеній, неподлежащихъ обязательному страхованію. Равнымъ образомъ, строенія, застрахованныя во взаимномъ земскомъ застрахованіи, могутъ быть отдаваемы на дополнительный страхъ въ другія страховыя общества, но съ тѣмъ, чтобы сложная страховая сумма не превышала стоимости сдѣланной земствомъ оцѣнки. Администрацію взаимнаго земскаго страхованія положеніе распредѣляетъ такимъ образомъ: общія распоряженія по этому сложному дѣлу поручаетъ губернскимъ земскимъ собраніямъ, а всю подготовительную часть этихъ распоряженій возлагаетъ на губернскія управы; подъ надзоромъ и руководствомъ губернскихъ управъ, исполнительныя дѣйствія возлагаются на уѣздныя управы и волостныя правленія. (Уст. пож. прилож. къ прим. 4, ст. 92 по прод. 1868 г.). Въ случаѣ недостатка страховаго

капитала на выдачу вознагражденій, губ. управа производитъ выдачу оныхъ изъ общихъ земскихъ суммъ или изъ губ. продовольственнаго капитала; если бы и этихъ источниковъ оказалось недостаточно, то предоставляется ходатайствовать у министра внутр. дѣлъ о кратковременномъ позаимствованіи изъ общаго продовольств. капитала. (С. У. 1873, № 526).

При приведеніи въ дѣйствіе земскими учрежденіями этого положенія, обнаружилась искусственность соединенія двухъ началъ—обязательнаго и добровольнаго страхованія и установленія напередъ процента страховой преміи, при полнѣйшемъ отсутствіи надлежащихъ условій предупрежденія и потушенія пожаровъ. Въ 1867 г., по ходатайству Нижегородскаго земства, сдѣлано существенное измѣненіе въ положеніи для Нижегородской губерніи, а министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено разрѣшать примѣненіе Нижегородской системы и въ другихъ губерніяхъ, если земскія собранія будутъ о томъ ходатайствовать. Система Нижегородская заключается въ слѣдующемъ: 1) собранную въ 1867 г. на основаніи положенія страховую премію отчислить сполна въ резервный страховой капиталъ: 2) съ 1868 и въ слѣдующія девять лѣтъ, т. е. по 1877 годъ включительно взимать: во первыхъ, все количество денегъ, требуемое для вознагражденія пожарныхъ убытковъ предшествовавшаго года, распредѣляя сборы пропорціонально цѣнѣ застрахованныхъ имуществъ; и во вторыхъ, десятую часть собранной въ 1867 г. суммы страховыхъ премій, распредѣляя ее точно также пропорціонально. (Прим. 6 къ ст. 92 по прод. 1868 г.). Эта система представляетъ значительный шагъ впередъ въ дѣлѣ устроенія взаимнаго застрахованія на надлежащихъ основаніяхъ: если сообразно съ этимъ земскія учрежденія двинутъ условія предупрежденія и потушенія пожаровъ, то дѣло взаимнаго застрахованія можетъ встать на надлежащія основанія. Но нижегородское земство приступило къ такой реформѣ, получивъ въ ссуду отъ правительства капиталъ въ 160 тысячъ рублей, которые ходатайствовало разсрочить на 4 года. (Ж. Нижег. собр. 1869 г., стр. 20). Нижегородское земство, для надлежащаго веденія страховаго дѣла, устроило особыхъ своихъ страховыхъ агентовъ; другія земства нашли возможнымъ обойтись безъ таковыхъ (напр. Рязанское, (Ж. 1867 г., стр. 44). Система Нижегородскаго страхованія принята, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, Казанскимъ и Таврическимъ земствомъ. (Отчетъ Казанскаго управленія за 1868 г., стр. 15. Постан. Таврич. губ. собр. за 1872,

стр. 141) Обязательное взаимное страхованіе въ рукахъ земскихъ учрежденій, не смотря на нѣкоторыя затрудненія, встрѣчаемыя большинствомъ земскихъ управъ въ недоимкахъ страховаго сбора, идетъ уже вообще удовлетворительно. Премія страховаго сбора, сбираемая не въ отяготительныхъ размѣрахъ (отъ 1-го до 2-хъ %), даетъ уже вездѣ возможность не только покрывать пожарные убытки, но изъ остатковъ страховаго сбора принимать, какъ было показано выше, мѣры для предупрежденія и потушенія пожаровъ. Только нѣкоторыя земскія управы, какъ напр. Симбирская и особенно Владимірская, вслѣдствіе множества пожаровъ, были уже въ затруднительномъ положеніи. Во Владимірской губерніи, въ 1868 г., вслѣдствіе множества пожаровъ, имѣвшаяся на лицо страховая сумма была израсходована по августъ, и губернская управа была вынуждена перечислить въ страховую сумму заимообразно нѣкоторую часть изъ другихъ земскихъ сборовъ, именно 17 тысячъ изъ сбора на мировыя учрежденія, а кромѣ того исходатайствовала ссуду у правительства въ 30 тыс. (Отчетъ 4 го очереднаго собр., въ Прав. В. 1869 г., № 192). Одно земское собраніе, Таврическое, находило совершенно излишнимъ вводить у себя обязательное взаимное страхованіе. Не получивъ на ходатайство свое, представленное въ 1867 г., разрѣшенія, Таврическое земство ходатайствовало въ 1868 г. о замѣнѣ взаимнаго страхованія внесеніемъ ежегодно опредѣленной суммы въ казначейство для вознагражденія пожарныхъ убытковъ (Постановленія Тавр. земства 1868 г., стр. 66), но въ 1870 г. и тамъ введено взаимное страхованіе по общему положенію.

Но далеко не столь удовлетворительныхъ результатовъ достигли земскія учрежденія по другой статьѣ предоставленнаго имъ страхованія—по добровольному страхованію. Искусственно связанное съ обязательнымъ взаимнымъ страхованіемъ и опредѣленною извѣстною нормою, выше которой земство не можетъ принимать на страхъ построекъ, добровольно страхуемыхъ, оно не можетъ органически соединиться съ общими операціями земства по страхованію. Поставивъ на первый разъ тотъ же размѣръ страховой преміи, какъ и для построекъ, обязательно страхуемыхъ, земскія учрежденія принесли большую пользу тѣмъ, что заставили промышленныя страховыя компаніи понизить величину страховой преміи. Но не имѣя запасныхъ страховыхъ капиталовъ, земскія учрежденія не могутъ продолжать пріема такихъ страхованій на промышленномъ основаніи. Потому, нѣкоторыя земства, какъ напр. *Казанское*, совершенно

пріостановили пріемъ добровольныхъ страхованій (Отчетъ Каз. управы 1867 г., стр. 15); большинство же стали вступать въ сдѣлки съ различными страховыми компаніями, и передаютъ имъ страховку принимаемыхъ земствомъ добровольныхъ застрахованій, подъ условіемъ нѣкотораго вознагражденія управамъ за труды такого коммиссіонерства. Такъ *Рязанское* земство вступило въ такое соглашеніе съ обществомъ Саламандра на тѣхъ основаніяхъ, что губернская управа будетъ получать отъ общества за свое посредничество 10%, безъ всякаго участія въ убыткахъ по такому страхованію. (Ж. Р. З. 1869 г., стр. 305). *Новгородское* губернское собраніе, въ сессію 1868 г., опредѣлило передать всѣ добровольныя застраховки въ одно изъ частныхъ страховыхъ обществъ, въ видѣ перестраховки, и въ 1869 г. заключило условіе съ Русскимъ страховымъ отъ огня обществомъ. На основаніи этого условія самый пріемъ на страхъ производится земскою управою, которая получаетъ за то отъ общества 10% валоваго сбора премій, и кромѣ того изъ чистой прибыли 25% на устройство пожарной части въ губерніи, но отвѣтственность по пожарнымъ убыткамъ лежитъ на обществѣ, также какъ и на земствѣ. (Докладъ Новг. губ. управы, 1869, кн. 2). Въ подобное же соглашеніе съ однимъ изъ страховыхъ обществъ опредѣлило вступить и *Саратовское* губернское собраніе. (Ж. 1868, стр. 224). Подобныя сдѣлки, вызванныя можетъ быть необходимостію, противорѣчатъ самому существу страховыхъ операцій земства и могутъ быть разсматриваемы только какъ временной пріемъ, который скоро обнаружитъ несостоятельность такой коммиссіонерской дѣятельности земскихъ управъ. Гораздо лучшее средство стремилось изобрѣсти *Симбирское земство*, представившее въ 1869 г. ходатайство о дозволеніи соединиться, для такихъ перестрахованій добровольныхъ застраховокъ, съ сосѣдними земствами; но министерство внутреннихъ дѣлъ отказало удовлетворить такому ходатайству, предложивъ Симбирскому земству, если оно считаетъ необходимымъ раздѣленіе рисковъ, войти въ соглашеніе съ частнымъ страховымъ обществомъ. (Пр. В. 1870, № 31).

Для тѣхъ же губерній, въ которыхъ земскія учрежденія не введены, въ 1866 г. повелѣно было устроить обязательное взаимное страхованіе строеній всѣхъ сельскихъ сословій, на основаніи правилъ, которыя поручено было составить министру внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ министромъ Императорскаго двора, финансовъ и государственныхъ имуществъ. По положенію, изданному 25 іюня 1867 г. (С. у. 1867, № 600),

общее наблюденіе по дѣламъ этого страхованія ввѣрено министерству внутреннихъ дѣлъ, по хозяйственному департаменту, а мѣстная администрація поручена губернскимъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіямъ, а гдѣ ихъ нѣтъ, то губернскимъ правленіямъ. Каждый сельскій обыватель обязывается застраховать свой домъ каменный не ниже 24 рублей, а деревянный не ниже 15 рублей; въ высшей суммѣ можетъ застраховать по оцѣнкѣ, производимой волостнымъ правленіемъ, но не выше 400 р. для каменныхъ и 250 рублей для деревянныхъ домовъ. Дополнительное страхованіе въ частныхъ страховыхъ обществахъ допускается, но съ тѣмъ, чтобы сложная страховая сумма не превышала оцѣнки. (Прилож. къ ст. 92, пр. 7. пож. устава, по прод. 1868 г.).

II. *Удаленіе опасностей, производимыхъ наводненіемъ.*

§ 183.

Сила водяныхъ источниковъ, вышедшихъ изъ своихъ предѣловъ, еще большій и опаснѣйшій врагъ для человѣка, нежели пожаръ. Какъ послѣдствія наводненій болѣе разрушительны, такъ и предупрежденіе наводненій гораздо труднѣе сравнительно съ предупрежденіемъ пожаровъ. Наводненія представляютъ два отдѣльные вида, вызывающіе особыя мѣры. Одинъ видъ наводненій — постоянные весенніе разливы рѣкъ, дающіе громадныя выгоды въ оплодотвореніи земли. Такіе разливы могутъ грозить опасностями только въ томъ случаѣ, если не имѣется наблюденія за постройкою жилищъ въ надлежащемъ разстояніи отъ рѣки. Потому этотъ видъ постоянныхъ ежегодныхъ наводненій не вызываетъ особыхъ предупредительныхъ мѣръ, кромѣ правилъ строительной полиціи относительно прибрежныхъ зданій. Другой видъ наводненій, представляющійся въ необыкновенныхъ разливахъ, въ потопленіи жилищъ, вызываетъ необходимость принятія двоякаго рода мѣръ: предупрежденія такихъ наводненій и пособій во время наводненія для спасенія жизни и имущества обывателей. Мѣры предупрежденія не могутъ быть приняты столь дѣйствительныя, какъ для предупрежденія пожаровъ. Единственная предупредительная мѣра заключается въ устроеніи *плотинъ* и въ возвышеніи мѣстности, на которой строятся зданія. Какъ самая опасность такого наводненія всегда мѣстная, грозящая отдѣльному центру населенія, то и предпринятіе такихъ построекъ, плотинъ, возвышенія мѣстности, есть дѣло самой общины. Но въ случаяхъ, если средства об-

щины будутъ недостаточны, правительство, по общему закону науки полиціи, обязано оказать помощь общинѣ, какъ деньгами, такъ и назначеніемъ свѣдущихъ техниковъ. При невозможности принять такихъ надлежащихъ предупредительныхъ мѣръ, остается только органамъ строительной полиціи дѣлать распоряженія, чтобы жилища устроивались выше черты, до которой поднималась вода въ бывшія наводненія, хотя и эту мѣру провести чрезвычайно трудно, такъ какъ нужно дѣлать вторженіе въ имущественныя отношенія обывателей. Оттого, если общинѣ не удается устроить плотинъ или возвысить мѣстность, необходимо принимать мѣры спасенія заблаговременно, при самомъ началѣ наводненія: извѣстить тотчасъ обывателей о грозящей опасности, имѣть на готовѣ спасительныя лодки, органамъ призрѣнія бѣдныхъ проявить во время заботы о лишившихся крова и т. п. Всѣ эти мѣры уже направляются главнымъ образомъ для спасенія жизни обывателей; спасеніе ихъ имущества представляетъ въ этихъ случаяхъ крайнія затрудненія. Устроеніе страхованій имущественныхъ убытковъ, производимыхъ наводненіемъ, представляется также затруднительнымъ, хотя имѣются попытки такихъ страхованій въ связи съ страхованіемъ имущества отъ другихъ опасностей.

Вопросъ объ устроеніи плотинъ, какъ мѣры предупрежденія наводненій, занималъ уже и въ средніе вѣка многія общины Германіи и Франціи, а въ новѣйшее время и правительства прилагаютъ заботы къ обезпеченію въ этомъ отношеніи общинъ. Начавшіе возникать еще въ XV ст. въ прибрежныхъ мѣстахъ Германіи, и особенно въ Голландіи, союзы, ассоціаціи мѣстныхъ жителей для постройки плотинъ, Deichgenossenschaften, Deichverbände, Deichachten, Deichgemeinden, скоро обратили на себя вниманіе правительствъ. Въ Deichordnungen, являющихся уже въ XVII ст. въ разныхъ государствахъ Германіи, правительства начинаютъ проводить обязательность устроенія плотинъ и прорытія отводныхъ каналовъ, и мало по малу въ Германіи порождается довольно сложное *Deichrecht*. Прусскій законъ 28 января 1848 г. (Ges. über das Deichwesen), послужившій образцомъ для другихъ новѣйшихъ нѣмецкихъ законовъ о плотинахъ, заключаетъ въ себѣ наибольшія полицейскія вторженія въ это дѣло. Этимъ закономъ даны: 1) правила, по отношенію къ тѣмъ мѣстностямъ, гдѣ еще не образовалось союзовъ для устроенія или поддержанія плотинъ. Этими правилами установляются какъ повинности обывателей, такъ и налоги съ нихъ для поддержанія или устроенія плотинъ; 2) правила, на основаніи которыхъ должны дѣйствовать допущенные

союзы и ассоціаціи для устроенія плотинъ и надзоръ, который по отношенію къ содержанію плотинъ долженъ принадлежать правительству. Эти правила впослѣдствіи, въ 1853 г., были дополнены положеніями о тѣхъ началахъ, на которыхъ могутъ вновь устроивающіеся подобные союзы создавать свои статуты. — Этимъ закономъ 1848 г. произведена относительно этого дѣла та существенная перемѣна, что до этого закона вопросъ устроенія плотинъ входилъ исключительно въ частное право и вызывалъ опредѣленіе только имущественныхъ отношеній; съ 1848 г. въ этомъ дѣлѣ правительство видитъ государственный интересъ и необходимость обезпечить существованіе плотинъ какъ финансовыми сборами, такъ и полицейскими и уголовными предписаніями. (*G. Kletke*, das Deichwesen des preussischen Staates, Берл. 1868 г., *Otto Gierke*, das deutsche Genossenschaftsrecht, Берл. 1868, I, стр. 770—779).

Во *Франціи* равнымъ образомъ стали образовываться издавна ассоціаціи прибрежныхъ жителей для устроенія плотинъ. Новый законъ 21 іюня 1865 г. между такими *associations syndicales* различаетъ два рода ассоціацій. Одинъ родъ представляютъ ассоціаціи, устроивающіяся для подобныхъ цѣлей по единогласному желанію обывателей. Для такихъ associations libres не требуется никакого правительственнаго вторженія. Отъ такихъ ассоціацій отличаются устроивающіяся по распоряженію префекта, дѣлаемому въ тѣхъ случаяхъ, если на устроеніе плотины, или прорытіе канала получится только большинство голосовъ обывателей, а не будетъ единогласнаго рѣшенія на устроеніе ассоціаціи. При устроеніи ассоціацій послѣдняго рода указывается точное разсмотрѣніе со стороны правительственныхъ техниковъ и префекта самыхъ способовъ и порядка предпріятія, при чемъ правительство оказывало въ XIX ст. нерѣдко и денежное пособіе такимъ ассоціаціямъ для обезпеченія построекъ и вообще предпріятій, могущихъ служить мѣрами предупрежденія наводненій (*Batbie*, Traité de droit public, V, § 257—263, стр. 321 и слѣд.).

Въ *Россіи*, со времени Петра I начали принимать нѣкоторыя мѣры для предупрежденія опасностей отъ наводненій, но только по отношенію къ столицамъ. При Петрѣ I повелѣно было въ Москвѣ зданія, построенныя на низкихъ мѣстахъ, поднимаемыя весеннею водою, устроивать по особымъ образцамъ, — «для береженія отъ той воды дѣлать на рѣжахъ» (№ 3730), а въ Петербургѣ нижніе этажи строить выше бывшей во время наводненій воды (№ 3853). Такіе отдѣльные указы относительно построекъ въ Петербургѣ были обобщены въ видѣ инструкціи для главной

полиціймейстерской канцеляріи. Представленныя этою канцеляріею въ прав. Сенатъ справки о высотѣ воды, бывшей въ Петербургѣ въ различныя наводненія, начиная съ 1726 года, вызвали составленіе правилъ относительно построекъ въ Петербургѣ (№ 11296), послужившихъ основаніемъ для распоряженій относительно этого вопроса образовавшейся впослѣдствіи строительной полиціи (Ср. § 127). Учрежденіе губерній 1775 г. возлагаетъ на генералъ-губернаторовъ обязанность принимать надлежащія мѣры въ случаѣ общественныхъ несчастій, въ томъ числѣ и наводненій (№ 14,392, ст. 89), хотя только по отношенію къ Петербургу повелѣно было, и то чрезъ два года послѣ изданія учрежденія о губерніяхъ, ввести общую предупредительную мѣру, именно сигналы для извѣщенія жителей въ случаѣ наводненія (№ 14,653). При императорѣ Павлѣ 1-мъ предписаны уже многія предупредительныя мѣры, но также только для Петербурга. Указомъ 17 ноября 1800 года повелѣно: 1) во всѣхъ мѣстахъ города, болѣе подверженныхъ наводненію, имѣть всегда на готовѣ нѣсколько лодокъ, съ опредѣленнымъ количествомъ матросовъ, прикомандированныхъ отъ гребного флота; 2) установить обязанность адмиралтейскихъ и флотскихъ командъ по извѣстному сигналу сбираться въ адмиралтейство и дѣйствовать затѣмъ для спасенія имуществъ по данной инструкціи (№ 19655). Наводненіе 1824 г. показало однако, что всѣ подобныя мѣры крайне недостаточны для спасенія имуществъ, но они оказали свое дѣйствіе по крайней мѣрѣ для спасенія жизни людей. Для покрытія громадныхъ убытковъ пришлось обратиться въ 1824 г. къ дѣлу благотворительности и для распредѣленія пособій пострадавшимъ отъ наводненія учредить особый комитетъ. Такія предупредительныя мѣры для спасенія Петербурга отъ наводненій, впослѣдствіи были пополнены возложеніемъ на органовъ исполнительной полиціи и устроенной въ Петербургѣ рѣчной полиціи обязанностей принимать указанныя въ правилахъ, утвержденныхъ оберъ-полиціймейстеромъ въ сентябрѣ 1868 г. мѣры помощи обывателямъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ распоряженіями бывшаго военнаго генералъ-губернатора князя *Суворова* проложенъ путь къ принятію надлежащихъ предупредительныхъ мѣръ: возвышеніе низменности галерной гавани (Суворовскій кварталъ), достигнутое при помощи частной благотворительности, представляетъ начало дѣйствительныхъ предупредительныхъ мѣръ противъ наводненій.

Принятіе подобныхъ мѣръ совершенно необходимо и во многихъ мѣстностяхъ Россіи. Не имѣется еще статистики громадныхъ потерь, ежегод-

но причиняемыхъ въ разныхъ мѣстахъ Россіи наводненіями, противъ которыхъ мѣстные обыватели не имѣютъ никакихъ средствъ. Дѣло это требуетъ изученія и принятія, прежде всего со стороны земскихъ учрежденій, мѣръ, содѣйствующихъ развитію ассоціацій мѣстныхъ обывателей для построенія плотинъ, прорытія каналовъ и т. п.

III. *Удаленіе опасностей отъ града.*

§ 184.

Отъ града можетъ въ нѣсколько мгновеній уничтожиться громадное количество цѣнностей. Предупредить и даже предвидѣть такую опасность, при настоящемъ положеніи науки, не въ силахъ людей. Остается только искать средство для вознагражденія вреда, причиняемаго градобитіемъ. Изъ такихъ средствъ единственнымъ является застрахованіе отъ града, либо взаимное, либо промышленное. Но то и другое представляетъ гораздо менѣе удобствъ, сравнительно съ застрахованіями отъ другихъ опасностей, могущихъ грозить имуществу. Два препятствія представляются относительно устроенія такого страхованія. Во первыхъ, опасность градобитія не для всѣхъ мѣстностей одинакова, а силы отдѣльной мѣстности недостаточны для удачнаго устроенія взаимнаго страхованія отъ града. Во вторыхъ, чрезвычайно трудно вычислить какъ рискъ, такъ и цѣнность страхуемаго имущества. Тѣмъ не менѣе однако попытки устроить страхованіе отъ града явились въ Англіи и Германіи. Во *Франціи* такое застрахованіе явилось какъ взаимное, и притомъ въ соединеніи съ страхованіемъ и противъ другихъ опасностей, какъ то: скотскаго падежа, наводненій и пр. Въ 1857 г. такія общества застраховывали имуществъ на 427 милліоновъ фр. Въ 1858 г., по содѣйствію правительства, устроилась la Caisse générale des assurances mutuelles agricoles, принимающая застрахованія и отъ града. Въ Германіи также устроилось застрахованіе отъ града, по преимуществу взаимное, хотя имѣются попытки устроенія и акціонерныхъ страховыхъ компаній. Въ Германіи 19 такихъ обществъ взаимнаго страхованія и 6 акціонерныхъ компаній; застраховывается ежегодно имуществъ на 150 милліоновъ талеровъ. Акціонерныя компаніи впрочемъ принимаютъ на страхъ имущества и отъ другихъ опасностей. Первая такая акціонерная компанія для застрахованій отъ града устроилась въ Берлинѣ въ 1823 г. Труднѣйшій годъ ея операцій былъ 1855, когда пришлось выплатить въ вознагражденіе убытковъ 677 тыс. талеровъ; наименьшая цифра убытковъ, падающая на 1832 г.—190 тыс. талеровъ.

Въ *Россіи* нерѣдко многія мѣстности подвергаются опасностямъ отъ градобитій. Часто возникавшая мысль объ устроеніи застрахованій отъ града теперь начинаетъ получать осуществленіе, благодаря заботамъ нѣкоторыхъ земскихъ собраній. *Курское* губернское собраніе, въ сессію 1868 г., поручило управѣ собрать данныя и представить проектъ объ устроеніи страхованія скота и полей отъ града. Оказалось, что въ Курской губерніи ежегодно повреждается отъ града до 70 тыс. десятинъ, отъ насѣкомыхъ болѣе тысячи десятинъ и отъ вымытія болѣе 2 тыс. десятинъ, всего на сумму болѣе милліона руб. Управа предполагаетъ, что возможно устроить страхованіе посредствомъ сбора 3-хъ копѣекъ съ десятины. Устроеніе такого страхованія пришлось отложить до полученія точнѣйшихъ справокъ отъ всѣхъ уѣздныхъ управъ. (Ж. 1869, 448). Вяземское уѣздное собраніе возбудило въ губернскомъ *Смоленскомъ* собраніи, въ сессію 1870 г., вопросъ о необходимости устроить страхованіе полей отъ градобитій по примѣру страхованія строеній во всей губерніи. Губернское собраніе единогласно постановило поручить уѣзднымъ управамъ собрать статист. данныя, обсудить этотъ вопросъ въ уѣздныхъ собраніяхъ и затѣмъ заняться этимъ дѣломъ въ слѣдующую сессію. (Ж. 1870, 113). *Тульскому* земству не удалось еще устроить общества взаимнаго страхованія отъ града, проектъ котораго былъ уже составленъ управою въ 1866 г. (помѣщенъ въ ч. 2 доклада тульской губ. земской управы, стр. 43). *Псковское* губернское собраніе въ 1867 г. рѣшилось устроить взаимное страхованіе полей отъ градобитія, обязательное для крестьянъ, и представило о томъ въ 1868 г. ходатайство правительству (Ж. 1867, 65, 87, проектъ положенія помѣщенъ въ приложеніи къ постановленіямъ губ. псков. собр. 1868, стр. 45). Къ введенію обязательнаго страхованія отъ града стремятся и уѣздныя собранія Вятской губерніи и земство Пензенской губерніи. (Проекты, имъ предлагаемые см. въ Прав. В. 1873, № 248).

Пока развиваются эти проекты взаимнаго страхованія отъ града, въ 1871 г. устроилось акціонерное *Русское общество страхованія отъ градобитія*. По уставу основной капиталъ первоначально опредѣленъ въ 250 тыс. р. (С. У. 1871, № 756).

Примѣчаніе. Удаленіе опасностей, происходящихъ отъ падежей скота, по тѣсной связи этого вопроса съ другими мѣрами, принимаемыми для развитія скотоводства, излагается ниже, въ § 285.

КОНЕЦЪ ПЕРВАГО ТОМА.

ПРИБАВЛЕНІЕ КЪ I ТОМУ.

Къ § 63, стр. 258.

7-го мая 1874 г. изданъ имперскій законъ по дѣламъ печати (Das Reichs-Pressgesetz), получившій силу съ 1-го іюля 1874 г. Различные проекты предшествовали составленію этого закона *), и хотя онъ не оправдалъ всѣхъ надеждъ на ожидавшіяся либеральныя реформы по дѣламъ прессы, общія для всѣхъ государствъ Германской имперіи, но много улучшаетъ положеніе печати. Именно, во первыхъ, имъ отмѣняется требованіе особаго разрѣшенія на устройство типографіи, которая, подобно всякому ремесленному заведенію, прямо подведена подъ правила ремесленнаго устава, Gewerbeordnung (§ 5). Во вторыхъ, совершенно уничтожены: залоги, требовавшіеся отъ издателей повременныхъ изданій, налогъ (timbre) на произведенія печати, и испрашиваніе предварительной концессіи на редактированіе повременнаго изданія. По § 8 новаго закона отвѣтственнымъ редакторомъ можетъ быть каждое лицо, имѣющее способность пользованія гражданскими правами и имѣющее мѣстожительство или обычное пребываніе въ Германской имперіи. Въ третьихъ, изъ преждедѣйствовавшихъ полицейскихъ мѣръ *удержаны* слѣдующія: требованіе означенія на каждомъ произведеніи печати имени и мѣстожительства типографщика и въ извѣстныхъ случаяхъ издателя (§ 6), а на всѣхъ номерахъ повременныхъ изданій—имени и мѣстожительства отвѣтственнаго редактора. Въ повременномъ изданіи можетъ быть и нѣсколько отвѣтственныхъ редакторовъ въ томъ случаѣ, если по содержанію и формѣ изданія можно съ точностію заключить, для какой именно части имѣется отдѣльный отвѣтственный редакторъ. Далѣе, *удержано* требованіе представленія безплатно мѣстной полиціи одного экземпляра каждаго произведенія печати и одного номера повременнаго изданія, въ моментъ выпуска въ свѣтъ или разсылки подписчикамъ. (Это правило не распространяется только на спеціальныя изданія — чисто научныя, художественныя и техническія § 9). Также удержана и обязанность отвѣтственнаго редактора помѣстить сообщаемое ему опроверженіе помѣщенныхъ въ его изданіи извѣстій какъ отъ частнаго лица, такъ и оффиціозное сообщеніе отъ присутственныхъ мѣстъ и правительственныхъ лицъ (§ 11). Въ четвертыхъ, что касается за-

*) Оцѣнку этихъ проектовъ см. въ ст. *И. Я. Фойницкаго*, Общегерманское законодательство печати, въ Вѣстникѣ Европы, 1874.

держки и конфискаціи печатнаго слова, то общимъ принципомъ признано, что такая конфискація допускается только по судебному приговору, но въ трехъ слѣдующихъ случаяхъ она предоставлена и администраціи: а) если явится печатное произведеніе безъ означенія имени типографщика, издателя или отвѣтственнаго редактора, или появится въ продажѣ иностранная газета или журналъ, воспрещенный имперскимъ канцлеромъ. (По § 14 имперскому канцлеру предоставлено объявлять воспрещеніе распространенія въ теченіе двухъ лѣтъ такого повременнаго изданія, выходящаго за границею, которое въ теченіе года два раза уличено въ преступленіяхъ слова, предусмотрѣнныхъ въ §§ 41 и 42 германскаго уголовнаго кодекса); б) Если въ произведеніяхъ печати явится нарушеніе § 15, по которому во время ожидаемой войны или въ теченіе самой войны имперскому канцлеру предоставлено объявлять воспрещеніе печатать о расположеніи войскъ и о средствахъ защиты; в) по поводу важнѣйшихъ преступленій слова (которыя предусмотрѣны въ §§ 85, 95, 111, 130 и 184 уголовнаго кодекса), кои заключаютъ въ себѣ прокламацію или подстрекательство къ совершенію преступныхъ дѣяній, если притомъ администрація будетъ предполагать, что отъ промедленія ареста (который можетъ быть наложенъ судомъ) самое преступное дѣяніе можетъ совершиться (§ 23). Этотъ послѣдній пунктъ, недостаточною опредѣленностію открывая просторъ административному произволу, ограждается далѣе постановленіемъ 24 §, что о каждомъ такомъ административномъ арестѣ подлежащій судъ долженъ произнести приговоръ не позже 48 часовъ послѣ заарестованія. Кромѣ того такое провизуарное заарестованіе можетъ коснуться только тѣхъ частей произведенія печати, въ которыхъ, по мнѣнію администраціи, заключается преступленіе слова; остальныя же части, какъ напр. приложенія, объявленія и т. п., не должны подвергаться при этомъ заарестованію. Въ пятыхъ, во время ожидаемой войны, равно какъ во время самой войны или объявленія мѣстности въ военномъ или осадномъ положеніи, сохраняютъ силу и особые законы и административныя распоряженія по дѣламъ печати.